

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA THAÏLANDE (SIAM)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Mardi 30 Janvier 1940, à 14 heures

PAR

Prayoon KANCHANADUL

Membre du Barreau de Thaïlande

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Achille MESTRE

Suffragants : { M. ROLLAND
 { M. MAUNIER { Professeurs

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^e, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1940



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT EN DROIT

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE LA THAÏLANDE (SIAM)

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE DEVANT LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

Le Mardi 30 Janvier 1940, à 14 heures

PAR

Prayoon KANCHANADUL

Membre du Barreau de Thaïlande

MEMBRES DU JURY :

Président : M. Achille MESTRE

Suffragants : { M. ROLLAND
 { M. MAUNIER } Professeurs

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^e, Editeurs

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1940

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

Notre tâche consiste à décrire l'organisation administrative de la Thaïlande (1). Mais, avant d'entreprendre ce travail, il nous paraît utile d'exposer les principes généraux de cette organisation.

La Thaïlande est l'un des pays où de nombreux rapports juridiques entre l'administration et l'administré sont soumis aux règles du droit privé. Les tribunaux judiciaires sont compétents pour statuer sur toutes les contestations s'élevant entre l'administration et l'administré. Mais le contrôle des tribunaux judiciaires sur l'administration ne se borne qu'à l'exécution matérielle des règles de droit et n'est pas poussé plus loin. Il est à peine nécessaire de signaler que l'absence d'une juridiction administrative est une lacune très sérieuse pour l'élaboration d'un droit spé-

(1) Une notification de la Présidence du Conseil siamoise, en date du 24 juin 1939, nous fait connaître qu'à partir de la même date, le Siam prend officiellement le nom de « Thaïlande », et les Siamois sont appelés « Thaï ».

La raison de ce changement d'appellation donnée par la même notification est la suivante : notre pays a été jusqu'ici appelé sous deux noms différents, celui de « Thaï » et celui de « Siam ». Comme notre peuple a l'habitude de l'appeler « Thaï », le nom de « Siam » étant donné à notre pays par les étrangers, le Gouvernement a jugé préférable de ne désigner désormais notre pays que sous le nom traditionnel donné par le peuple thaï.

cial à l'administration publique. Le droit administratif étant un droit essentiellement prétorien, ses principes généraux sont beaucoup plus formulés par la jurisprudence que par les lois.

Malgré cela, il existe cependant un droit administratif en Thaïlande et nous pouvons en dégager trois principes généraux qui dominent l'organisation administrative de ce pays. Ce sont :

- 1° La théorie de la séparation des pouvoirs ;
- 2° La théorie du contrôle judiciaire de l'administration ;
- 3° La théorie de la personnalité juridique.

I

LA THEORIE DE LA SEPARATION DES POUVOIRS

« Toute vie étatique, dit le Professeur Fleiner (1), est soumise à un ordre fondamental, écrit ou non écrit, que nous appelons la Constitution de l'Etat. C'est cette Constitution qui donne à l'Etat des organes et le rend capable de vouloir et d'agir. Par là, l'Etat devient une personne juridique. Il est mis en état d'atteindre les fins pour lesquelles il existe par la gestion de ses affaires. L'activité d'une personne physique ou juridique qui consiste à gérer ses affaires s'appelle « administration ».

Il convient de distinguer la fonction du pouvoir exécutif désignée sous le nom « administration » de la sphère générale de l'activité gouvernementale appelée « gouvernement ». L'étude de l'organisation du gouvernement est l'objet du droit constitutionnel ; tandis que le droit admi-

(1) Cf. Fritz FLEINER, *Les principes généraux du Droit administratif allemand* (traduction française de Ch. EISENMANN).

nistratif étudie l'organisation du pouvoir exécutif sous sa forme de l'administration (1).

Le mot « administration » désigne l'ensemble de l'activité déployée par l'Etat ou par une autre personne administrative dans son fonctionnement actif, c'est-à-dire les fonctions réelles du pouvoir exécutif.

Le terme « gouvernement » est attribué à l'activité par laquelle un Etat assure sa conservation, sa sécurité, son développement, en un mot, ses fins d'existence.

Le gouvernement doit être exercé par l'Etat, mais l'administration peut, au contraire, être exercée, du moins en partie, par des organismes subordonnés à l'Etat et relativement indépendants ; c'est le cas notamment des collectivités locales.

Si l'administration s'occupe des opérations effectives de la vie publique, il est nécessaire, dans l'étude de son organisation, de ses attributions et de son fonctionnement, de tenir compte des règles de l'organisation étatique établies par la Constitution. C'est dans la Constitution que se trouve le fondement de l'autorité administrative. Nous sommes ainsi amené à étudier les principes généraux qui sont à la base de la Constitution thaï et particulièrement le principe de la séparation des pouvoirs.

Avant l'avènement du régime démocratique en 1932, la Thaïlande était un Etat absolutiste, les pouvoirs publics étaient entièrement concentrés dans les mains du monarque. Seules, les nécessités de la division du travail contraignaient à déléguer la juridiction à des autorités judiciaires. Mais, le Roi, titulaire de la puissance publique, pou-

(1) Cf. Frank J. GOODNOW, *Principes du Droit administratif des Etats-Unis*, p. 51 ; Maurice VAUTHIER, *Précis de Droit administratif de la Belgique*, pp. 17-18.

vait en tout temps assumer les fonctions de juge et, au nom de son pouvoir juridictionnel suprême, trancher un procès par une sentence. Le pouvoir de rendre justice était l'apanage de la royauté.

Le changement de régime, effectué le 24 juin 1932 (1), a mis fin à la monarchie absolue et lui a substitué la monarchie constitutionnelle, avec régime parlementaire. Le principe de la séparation des pouvoirs, tel qu'il est formulé par Montesquieu dans son célèbre « Esprit des lois » (2), a été mis à la base de la Constitution du 10 décembre 1932 actuellement en vigueur.

Aux termes de cette Constitution, l'organisation politique de la Thaïlande repose sur le principe de la souveraineté nationale (3). Le pouvoir souverain émane de la nation. Le Roi, qui est le chef de la nation, exerce ce pouvoir conformément aux dispositions de la Constitution. Ainsi la nation prend la place du Roi. Le peuple devient le titulaire de la puissance publique, et le Roi n'est plus qu'un organe de la nation (4). Cette organisation est basée sur le régime représentatif avec application du principe de la séparation des pouvoirs. La Constitution distingue formellement le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire (5). Le Roi exerce collectivement le pouvoir législatif

(1) Cf. L.-P. ARKSORLUKSNA, *La Constitution siamoise de 1932* (Thèse, Paris, 1933).

(2) Cf. MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, Livre XI, Chapitre VI.

(3) Cf. Constitution du 10 décembre 1932, art. 2.

(4) Cf. BARTHÉLEMY et DUEZ, *Traité de Droit constitutionnel*, p. 58.

(5) Cf. Constitution, art. 6, 7, 8 :

« ART. 6. — Le Roi exerce le pouvoir législatif sur l'avis et avec le consentement de l'Assemblée des Représentants du Peuple.

« ART. 7. — Le Roi exerce le pouvoir exécutif par l'intermédiaire du Conseil des Ministres.

« ART. 8. — Le Roi exerce le pouvoir judiciaire par l'intermédiaire des tribunaux dûment établis par la loi. »

avec l'Assemblée des Représentants du Peuple. Le pouvoir exécutif est exercé par le Roi avec le concours du Conseil des Ministres. Il exerce le pouvoir judiciaire par l'intermédiaire des tribunaux. En fait, ces trois organes sont des autorités réelles, l'autorité du chef de l'Etat est réduite à n'être rien qu'un simulacre de pouvoir.

L'application du principe de la séparation des pouvoirs par la Constitution thaï n'est point faite d'une manière rigoureuse. Elle l'applique avec modération, cherchant à assurer une harmonie et une collaboration équilibrée de ces trois pouvoirs en se basant sur les règles du régime parlementaire. C'est pour cette raison que le principe de la séparation des pouvoirs comporte, dans son application, plusieurs réserves qui permettront aux différents organes ainsi séparés de collaborer à l'œuvre commune du bien-être de l'Etat. Selon le principe du gouvernement parlementaire, le pouvoir législatif a le contrôle sur le pouvoir exécutif afin d'assurer l'harmonie nécessaire entre l'organe qui exprime la volonté de l'Etat et l'organe qui met cette volonté à exécution. De son côté, le pouvoir exécutif exerce une certaine influence sur le pouvoir législatif par la participation à la confection des lois, par le pouvoir de veto et par le droit de dissolution de l'Assemblée législative. Le pouvoir judiciaire, par son contrôle sur l'administration, exerce son influence sur l'exécutif. La conception de cette règle, qui a pour but la protection des droits des individus contre l'action de l'Etat, comporte la spécialisation de chaque pouvoir dans la fonction qui lui est attribuée, mais n'exclut pas une certaine action réciproque des pouvoirs l'un sur l'autre. C'est un système de freins et contrepoids qui tend précisément à réaliser la protection des particuliers.

D'après la Constitution, le Roi nomme les ministres qui sont responsables de la gestion des affaires de l'Etat. Le Roi est irresponsable, sa personne, dit l'article 3 de la Constitution, est sacrée et inviolable. Les ministres sont obligés de se retirer quand ils ont perdu la confiance de l'Assemblée des Représentants du Peuple, qui a le pouvoir de contrôle sur les affaires de l'Etat.

L'organe du pouvoir législatif est l'Assemblée des Représentants du Peuple, chambre unique de la Thaïlande, élue au suffrage universel par les citoyens de deux sexes âgés de vingt ans accomplis suivant les conditions exigées par la loi électorale. L'initiative de la loi appartient à la fois au Roi et à l'Assemblée. En pratique, l'initiative royale en matière législative est exercée par ses ministres. Le Roi promulgue le projet de loi voté par l'Assemblée ; mais il peut aussi refuser de le faire, s'il désapprouve le projet (droit de veto). Dans ce cas, l'Assemblée devra statuer à nouveau sur le projet, si elle le confirme, il sera soumis une seconde fois au Roi. Si celui-ci refuse de le signer, le projet peut être promulgué et publié comme loi (art. 39 de la Constitution). L'Assemblée a le pouvoir de contrôle sur le gouvernement et vote annuellement le budget de l'Etat.

Le Roi exerce le pouvoir exécutif par l'intermédiaire du Conseil des ministres nommé par lui-même. En tant que chef du pouvoir exécutif, le Roi peut faire des décrets royaux et des ordonnances nécessitées par l'exécution des lois (art. 56), à condition que ces actes ne soient pas en contradiction avec les lois et qu'ils soient contresignés par un de ses ministres. En cas d'urgence, il peut faire des décrets-lois (1) qui auront provisoirement force de loi. En fait le

(1) L'Art. 52 de la Constitution est ainsi conçu :

« En cas d'urgence, lorsqu'une réunion de l'Assemblée des Représen-

pouvoir exécutif est exercé par les ministres agissant au nom du Roi.

Pour réaliser l'équilibre, nécessaire au régime parlementaire, entre l'exécutif et le législatif, les ministres partagent l'initiative des lois avec les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Le Roi, chef du pouvoir exécutif, a le droit de dissoudre l'Assemblée en vue de procéder à de nouvelles élections (art. 35). Il a le droit de veto qui a un effet suspensif dans la promulgation de la loi.

Le pouvoir judiciaire est exercé au nom du Roi par les tribunaux avec une indépendance qui leur est assurée par la Constitution. « Les juges, dit l'article 60, sont indépendants dans le jugement des procès et le prononcé de leur sentence. » Les juges sont spécialisés dans la fonction juridictionnelle et ne participent à aucune autre fonction de l'Etat. Dans l'exercice de leur fonction, ils jouissent d'une indépendance particulière qui se manifeste par l'impossibilité dans laquelle sont mis les organes des autres pouvoirs d'exercer sur eux une direction au moyen d'ordres et instructions de service. Les juges ne sont soumis qu'à la loi. Cette conception de l'indépendance du pouvoir judiciaire est le produit de la séparation des pouvoirs, en vertu duquel le pouvoir judiciaire semble devoir bénéficier d'une séparation particulièrement rigoureuse qui est d'ailleurs néces-

saires du Peuple ne peut être convoquée en temps utile, le Roi peut prendre des décrets-lois qui auront provisoirement force de loi.

« Ces décrets-lois seront soumis à l'approbation de l'Assemblée dès sa prochaine réunion. Si elle les approuve, ils deviendront immédiatement lois ; dans le cas contraire, ils cesseront d'être en vigueur. Néanmoins cette décision de l'Assemblée n'affectera pas la validité des actes faits pendant la période où les décrets-lois étaient en vigueur.

« L'approbation ou la désapprobation de l'Assemblée sera exprimée en forme de loi. »

saire pour assurer aux particuliers un jugement indépendant et impartial.

En Thaïlande, toute juridiction est réservée aux tribunaux. Ils connaissent non seulement tous les contentieux civils et pénaux mais aussi le contentieux administratif comme nous le verrons dans la suite, quand nous parlerons du contrôle juridictionnel de l'administration par les tribunaux judiciaires. Le rôle des tribunaux judiciaires consiste à appliquer les lois telles qu'elles sont élaborées par le pouvoir législatif. Il existe une règle en droit thaï selon laquelle les tribunaux n'ont pas compétence pour se prononcer sur le caractère constitutionnel ou inconstitutionnel d'une loi. Toute loi bénéficie aux yeux des tribunaux d'une présomption absolue de constitutionnalité. L'importance pratique de la séparation des pouvoirs réside, en effet, dans la règle que chaque pouvoir est tenu de reconnaître les actes des autres (1).

II

LA THEORIE DU CONTROLE JUDICIAIRE DE L'ADMINISTRATION

Comme nous venons de le dire, en Thaïlande les tribunaux judiciaires ont reçu compétence juridictionnelle pour juger le contentieux administratif et, en raison de cela, ils peuvent exercer le contrôle sur l'administration. Il convient maintenant de préciser la portée de cette règle.

L'étude de droit administratif comparé nous révèle qu'il n'existe pas un seul système de droit commun confiant le contrôle juridictionnel de l'administration à un organe

(1) Cf. FLEINER, *op. cit.*, p. 18.

partout le même. Les organes appelés à exercer ce contrôle sont tantôt l'administration elle-même, c'est le procédé de l'administrateur-juge, tantôt les tribunaux judiciaires et tantôt les tribunaux administratifs. On peut déférer le contentieux administratif aux tribunaux ordinaires qui ont été créés pour trancher les litiges entre les particuliers ; ou bien on peut créer des tribunaux spéciaux qu'on appelle tribunaux administratifs, qui auront pour mission de juger le contentieux administratif. Il s'est ainsi constitué en fait les deux systèmes types suivants : 1° le système d'après lequel les tribunaux judiciaires ont reçu compétence exclusive pour connaître du contentieux administratif ; 2° le système qui attribue une compétence partielle aux tribunaux judiciaires, le surplus revenant à des tribunaux administratifs ou, à défaut de ces tribunaux, à l'administration elle-même. Mais il convient de remarquer qu'il n'existe aucun système dans lequel les tribunaux judiciaires soient entièrement exclus du contentieux administratif (1).

Dans les pays de l'Europe continentale, comme la France, le contrôle juridictionnel de l'administration est, en règle générale, confié aux tribunaux administratifs. Dans les pays anglo-saxons, comme l'Angleterre et les Etats-Unis d'Amérique, ce contrôle est, au contraire, exercé par les tribunaux judiciaires. En se fondant sur ces deux possibilités de compétence pour le contentieux administratif, M. Hauriou a qualifié de « pays sans régime administratif » ou « pays à administration judiciaire » ceux dans lesquels les rouages administratifs sont sous le contrôle du pouvoir judiciaire. Il a dénommé « pays à régime administratif »

(1) Cf. R. BONNARD, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, pp. 103 et s. ; GOODNOW, *op. cit.*, pp. 427 et s. ; A. LAWRENCE LOWEL, *Le Gouvernement de l'Angleterre*, t. II, pp. 605 et s.

ou « pays à administration exécutive » ceux dans lesquels les rouages administratifs sont sous le contrôle du pouvoir exécutif (1).

La Thaïlande peut être classée parmi les pays à contrôle judiciaire en raison de l'absence de la juridiction administrative. L'administration est justiciable des tribunaux ordinaires comme un simple particulier en cas de contentieux relatif à l'exécution matérielle de ses fonctions. Dans certains cas, elle est obligée de recourir aux tribunaux avant de pouvoir mettre la loi en exécution. Tel est le cas où les tribunaux judiciaires sont appelés à statuer sur la criminalité de l'acte dont se plaint l'administration. Les tribunaux ont le pouvoir de refuser d'appliquer les peines aux inculpés s'ils estiment que la prétendue violation de la loi n'est pas fondée ou qu'elle repose sur un acte illégal de l'administration. Par cette mesure, les tribunaux exercent un contrôle sur l'administration, car elle rend pratiquement impossible la permanence d'une action administrative illégale.

En ce qui concerne la responsabilité de l'administration, il faut distinguer s'il s'agit des obligations contractuelles ou des obligations délictuelles. La règle est différente dans les deux cas.

En tant que personne juridique, l'administration peut être liée par des obligations contractuelles. Elle peut être citée devant les tribunaux judiciaires comme un simple particulier. Mais cette règle comporte une condition définie par des arrêts de la Cour suprême de la Thaïlande, que l'administration ne peut être citée devant les tribunaux

(1) Cf. M. HAURIOU, *Précis élémentaire de Droit administratif*, 4^e édition, pp. 1-2.

qu'avec son consentement. Lorsqu'un particulier intente un procès contre l'administration, les tribunaux compétents doivent le faire connaître au procureur général, qui est l'avocat permanent du gouvernement, par une lettre et non par un mandat. Avec l'avis du procureur général l'administration peut donner ou refuser son consentement (1). En pratique, cette acceptation se réalise toujours facilement.

Au cas où l'administration refuse de donner son consentement, le particulier n'a pas la possibilité de poursuivre le fonctionnaire auteur de l'acte en question. On ne conçoit pas très bien pourquoi un fonctionnaire serait responsable de l'obligation contractuelle de l'administration. Il n'y a plus de recours possible contre l'administration.

Au contraire, pour les obligations délictuelles, si l'administration refuse de consentir à être citée devant les tribunaux, la victime peut intenter l'action en justice contre le fonctionnaire auteur du dommage. En Thaïlande, les fonctionnaires sont justiciables des tribunaux judiciaires comme de simples particuliers. Lorsqu'ils ont causé, même dans l'exercice de leur fonction, un dommage aux particuliers, ils sont passibles de dommages-intérêts envers ces derniers. L'occupation d'une fonction publique n'enlève pas la responsabilité personnelle des fonctionnaires et ne peut jamais excuser un dommage. Le moyen de défense des fonctionnaires est de prouver qu'ils ont agi conformément à la loi ou au règlement.

En principe, la compétence des tribunaux judiciaires relative au contentieux administratif ne se limite qu'aux

(1) Cf. L. PRADIST MANUDHARM, *Cours de Droit administratif thaï*, publié dans la *Revue Nitisasana*, année 1932.

litiges portant sur la violation de la loi et ne s'étend pas à tout le contentieux administratif. Ils ne peuvent être saisis qu'en cas de contestation. Le contentieux de la légalité des actes administratifs est en dehors de leur compétence. Cette règle ne comporte qu'une exception, prévue par la loi sur les institutions d'enseignement privé de 1918, d'après laquelle on peut former devant les tribunaux un recours contre l'arrêté du ministre de l'éducation, ordonnant l'ouverture ou la fermeture des écoles privées. Le contrôle de la régularité des actes administratifs est exercé par la voie du pouvoir hiérarchique et porte non seulement sur la légalité mais aussi sur l'opportunité. Elle a pour effet non seulement l'annulation, mais aussi la réformation de l'acte ou injonction à l'autorité mise en cause. Mais certains actes administratifs échappent au contrôle hiérarchique, c'est le cas des actes administratifs réglementaires, comme les décrets et les arrêtés et règlements ministériels, faits par l'autorité administrative supérieure elle-même. Le contrôle de la légalité des actes administratifs réglementaires relève, selon nous, de l'Assemblée législative qui pourra mettre éventuellement en cause la responsabilité ministérielle, au cas où ces actes seraient en contradiction avec la loi. Il n'existe aucun texte qui prévoit le procédé de recours en annulation pour excès de pouvoir contre ces actes. Les tribunaux judiciaires n'ont pas le pouvoir de les annuler, ni formuler la constatation au sujet de leur légalité. En France, au contraire, seule la loi proprement dite échappe à tout contrôle, mais tous les autres actes administratifs quels qu'il soient sont soumis au contrôle juridictionnel (1).

(1) Cf. G. JÈZE, *Les principes généraux du Droit Administratif*, 3^e édition, t. I, p. 30.

En somme, les tribunaux judiciaires ont un pouvoir de contrôle peu étendu sur l'administration, puisqu'il ne s'exerce que sur les faits ou l'exécution matérielle et non sur les actes administratifs.

Le système de contrôle judiciaire de l'administration en Thaïlande présente beaucoup de ressemblance avec le système anglais sous cette réserve que les tribunaux anglais exercent sur l'administration un contrôle beaucoup plus étendu que ne le font les tribunaux thaï.

En Angleterre, la règle de principe du droit coutumier (common law) relative au contrôle juridictionnel est que l'administration est justiciable des tribunaux ordinaires dans les mêmes conditions que les particuliers comme en Thaïlande. La portée de cette règle peut se résumer ainsi :

1° Les fonctionnaires et les personnes administratives locales sont justiciables des tribunaux judiciaires. Le droit coutumier anglais admet, qu'en principe, le fonctionnaire auteur du dommage causé par le fonctionnement du service est personnellement responsable du dommage et est tenu de le réparer. Il est en Angleterre une maxime souvent répétée que personne n'est au-dessus de la loi et qu'en dehors du Souverain, tout le monde, qu'il soit fonctionnaire ou simple particulier, peut être assigné et poursuivi devant les tribunaux ordinaires (1).

En ce qui concerne les personnes administratives locales, elles sont assimilées aux personnes morales de droit privé et sont justiciables au même titre que ces dernières.

2° En Angleterre, on ne peut poursuivre l'Etat qu'en procédant contre la Couronne. Or, en principe, la Couronne n'est pas justiciable des tribunaux sans son consentement.

(1) Cf. LOWELL, *op. cit.*, p. 607.

Pour avoir le consentement de la Couronne, il faut procéder au moyen de la procédure appelée « Pétition de droit » (Petition of right) Mais cette règle ne concerne que les obligations contractuelles de la Couronne et ne peut être appliquée en cas d'obligations délictuelles.

3° En matière d'obligations délictuelles, l'action en justice contre la Couronne est absolument impossible en vertu de la fameuse maxime fondée sur l'irresponsabilité de la Couronne : « The King can do no wrong » (Le Roi ne peut mal faire). Mais on peut poursuivre l'auteur du dommage, c'est-à-dire le fonctionnaire.

Indépendamment de l'action directe intentée contre la Couronne ou le fonctionnaire, le contrôle des tribunaux s'exerce encore indirectement sur l'administration au moyen de « writs » (ordres) (1). L'administré peut citer le fonctionnaire devant le tribunal pour que celui-ci lui donne, par la procédure du « writ », des ordres d'avoir à agir, à s'abstenir ou à modifier sa décision. En vertu de ce pouvoir de donner des injonctions, les tribunaux anglais exercent sur l'administration un contrôle qui dépasse la limite du contrôle juridictionnel proprement dit. Les tribunaux thaï ne sont pas investis d'un pareil pouvoir, qui a pour but de remédier à l'insuffisance du contrôle judiciaire.

Le système de contrôle judiciaire de l'administration

(1) Suivant l'explication de M. BONNARD dans l'ouvrage que nous avons cité, les writs se divisent en plusieurs catégories, qui sont : le « mandamus » : ordre d'agir à un fonctionnaire qui s'y refuse ; la « prohibition » ou « injunction » : ordre de s'abstenir ; le « certiorari » : ordre d'annuler ou de réformer une décision ; le « quo warrants » : ordre de supprimer une usurpation de fonction ou de privilège ; « l'habeas corpus » : ordre de revision d'arrestation illégale. (V. p. 128).

s'est révélé en pratique insuffisant par le fait que les tribunaux judiciaires n'ont pas le pouvoir de contrôler la légalité des actes administratifs. Si l'on veut protéger d'une manière efficace les droits individuels contre l'administration, il faudra offrir au particulier les moyens d'atteindre les actes et non seulement les personnes des agents de l'administration.

En France, le système de contrôle juridictionnel de l'administration a été orienté dans le sens opposé à celui de l'Angleterre et de la Thaïlande. Il tend à exclure les tribunaux judiciaires de la connaissance du contentieux administratif.

D'après le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, établi par la loi des 16-24 août 1790 sur l'organisation judiciaire, les fonctions judiciaires sont distinctes des fonctions administratives. « Les juges, dit l'article 13 de cette loi, ne pourront, à peine de forfaiture, troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leurs fonctions. » Cette règle a été affirmée à plusieurs reprises par les lois ultérieures.

La raison qui a amené les Constituants français à exclure les tribunaux judiciaires du contrôle juridictionnel de l'administration était la méfiance très grande qu'ils avaient des tribunaux judiciaires qui allaient être organisés. Ils conservaient le souvenir des empiètements abusifs des parlements de l'Ancien Régime, qui étaient des cours de justice souveraines. Ceux-ci, hostiles aux réformes, avaient fait échouer toutes les tentatives de réformes administratives et financières que le gouvernement avait jugées nécessaires. L'application de la règle de la séparation des autorités administratives et judiciaires était rigoureuse sous la

Révolution. Le contentieux administratif fut, pour ainsi dire, exclu d'une manière presque absolue de la compétence des tribunaux judiciaires.

Cependant, cette méfiance ne devait pas durer, car les tribunaux judiciaires nouveaux n'avaient point imité les parlements de l'Ancien Régime dans leur attitude hostile à l'égard de l'administration. Ils se montrèrent, au contraire, très réservés vis-à-vis de l'administration, de sorte que la crainte de l'immixtion des tribunaux judiciaires dans les affaires administratives allait en s'affaiblissant. Mais une évolution très curieuse se produisit. Pour maintenir la règle de la séparation des fonctions, on fut amené à penser que les tribunaux judiciaires n'avaient pas les aptitudes nécessaires pour bien juger le contentieux administratif, en raison de la complexité du service public (1).

Au début, après que fut écartée l'intervention des tribunaux judiciaires, le jugement du contentieux administratif fut attribué à l'administration elle-même. Certains administrateurs actifs reçurent cette compétence. Ils l'exercent d'abord seuls, puis en collaboration avec des organes consultatifs qui se sont transformés peu à peu en tribunaux administratifs. Parmi ces tribunaux, le plus célèbre d'entre eux est le Conseil d'Etat, la plus haute juridiction administrative française qui, par sa composition, la science et l'indépendance de ses membres, offre pleine garantie aux particuliers. Il se révèle, par ses décisions impartiales et par ses innovations à la fois prudentes et hardies, une institution de haute valeur, enviée de tous les pays.

Par l'organisation des tribunaux administratifs, le système français relatif au contrôle juridictionnel de l'admi-

(1) Cf. BONNARD, *op. cit.*, pp. 151 et s.

nistration est plus complet et plus efficace que le système de contrôle judiciaire. Toutefois, il faut signaler que ce système n'exclue pas totalement l'intervention des tribunaux judiciaires en matière de contentieux administratif. Si l'activité administrative est régie en principe par les règles du droit administratif, elle reste parfois soumise aux règles du droit privé ; tel est le cas où elle n'a pas pour objet le fonctionnement d'un service public. C'est pour cela qu'il y a, en France, entre les tribunaux administratifs et les tribunaux judiciaires, une répartition de compétence. La règle générale de cette répartition est que toute activité administrative qui a pour objet le fonctionnement des services publics est de la compétence administrative et relève, à défaut d'un texte spécial, du Conseil d'Etat, juge de droit commun du contentieux administratif (1). Rentrent, au contraire, dans la compétence des tribunaux judiciaires, les litiges soulevés par l'activité administrative qui ne vise pas à assurer le fonctionnement d'un service public et qui, par suite, reste soumise aux règles du droit privé ; sous réserve toutefois des exceptions prévues par disposition expresse de la loi.

Pour trancher les difficultés qui peuvent découler de la règle de répartition des compétences, il existe un organe spécial pour cet effet appelé « Tribunal des Conflits », qui est composé des membres du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation.

Le système français de contrôle juridictionnel de l'administration est le plus complet de tous les systèmes existants.

(1) Cf. Cons. d'Et., *Terrier*, 6 février 1903, D. P. 1904.3.65 ; Tr. Confl., *Blanco*, 8 février 1873, D. 1873.3.17 ; Tr. Confl., *Fleutry*, 29 février 1908, *Rec.* 1908, p. 217 ; L. ROLLAND, *Précis de Droit administratif*, 7^e édition, p. 257.

Le contrôle s'exerce non seulement sur l'exécution matérielle des règles de droit, mais aussi sur la légalité des actes administratifs. Au moyen du recours contentieux en annulation porté devant le Conseil d'Etat, aucun acte administratif n'échappe au contrôle juridictionnel. Il offre d'autre part une garantie très sûre à l'administré.

Les règles générales concernant le contrôle juridictionnel de l'administration en France peuvent se résumer ainsi :

Tous les litiges soulevés par l'activité administrative sont soumis, en principe, aux règles du droit administratif et sont de la compétence des tribunaux administratifs, sauf dans certains cas où la compétence est attribuée aux tribunaux judiciaires.

Pour les contrats passés par l'administration, la jurisprudence distingue le contrat administratif proprement dit, c'est-à-dire un contrat passé par l'administration en vue d'assurer le fonctionnement d'un service public, qui contient des clauses exorbitantes du droit commun, et le contrat administratif passé dans les mêmes conditions et les mêmes formes qu'un contrat de droit privé. Toutes les contestations procédant d'un contrat administratif proprement dit donnent lieu à un contentieux de droit public et relèvent de la compétence du tribunal administratif. Au contraire, tous les litiges s'élevant au sujet d'un contrat administratif qui ne contient pas des clauses exorbitantes du droit commun sont des litiges de droit privé et, par suite, rentrent dans la compétence du tribunal judiciaire (1).

(1) Cf. BONNARD, *op. cit.*, p. 155 ; ROLLAND, *op. cit.*, pp. 258-259 ; Cons. d'Et., *Thérond*, 4 mars 1910, D. 1912.3.57.

En ce qui concerne la responsabilité de l'administration, le principe actuel du droit public français est que l'administration est responsable des dommages causés par le fonctionnement des services publics. Cette règle est appliquée aussi bien à l'Etat qu'aux autres personnes administratives. Mais cette responsabilité n'est pas régie par les règles de droit civil (article 1382 et suivants du Code civil). La règle est établie d'une manière formelle, par l'arrêt du Tribunal des Conflits dans l'affaire Blanco, que « la responsabilité qui peut incomber à l'Etat pour les dommages causés aux particuliers par le fait des personnes qu'il emploie dans le service public, ne peut être régie par les principes qui sont établis dans le Code civil pour les rapports de particulier à particulier : que cette responsabilité n'est ni générale ni absolue ; qu'elle a ses règles spéciales qui varient suivant les besoins du service et la nécessité de concilier les droits de l'Etat avec les droits privés... » (1). Le recours à fin d'indemnité doit donc être porté devant le Conseil d'Etat.

S'il s'agit de la faute du service, l'administration est seule responsable ; elle ne peut se retourner contre le fonctionnaire qui a occasionné le dommage. Les fonctionnaires ne seront personnellement responsables envers les particuliers que par leurs fautes personnelles. Ce qui caractérise la faute personnelle, c'est son caractère détachable de la fonction elle-même. Dans ce cas, les particuliers doivent intenter l'action en justice devant les tribunaux judiciaires. Mais l'administration a le droit de saisir le Tribunal des Conflits, si elle estime que les faits allégués ne constituent pas la faute personnelle du fonctionnaire, en vertu du décret du 19 septembre 1870 (2).

(1) Cf. Tr. Confl., 8 février 1873, D. 1873.3.17.

(2) Cf. ROLLAND, *op. cit.*, p. 337.

Les règles que nous venons d'étudier se rapportent au contentieux de l'exécution matérielle, le système français se complète d'un autre recours qui permet au tribunal administratif de contrôler la légalité des actes administratifs. C'est le recours en annulation ou pour excès de pouvoir.

Le recours pour excès de pouvoir est ainsi défini par M. le Professeur Rolland : « C'est un recours par lequel un particulier, lésé dans ses intérêts par une décision exécutoire d'un administrateur actif, demande à un juge (le Conseil d'Etat, le plus souvent, ou, dans certains cas, le Conseil de Préfecture) : 1° de constater avec force de vérité légale : a) ce qu'est, en une matière déterminée, la règle de droit objectif positif ; b) la non concordance de la décision le lésant avec cette règle de droit objectif positif ; 2° de prononcer, en conséquence, l'annulation de cette décision » (1).

Le recours pour excès de pouvoir diffère du contentieux que nous avons étudié précédemment qui correspond au contentieux de pleine juridiction. Dans le recours pour excès de pouvoir, ce n'est point une question pécuniaire procédant d'une violation de droit subjectif qui se pose, mais c'est l'acte administratif lui-même qui est attaqué. Le particulier demande l'annulation de l'acte qu'il estime en opposition avec le droit positif, abstraction faite des droits subjectifs qui peuvent être issus de cet acte. Sans qu'il y ait violation de droit, le particulier peut former le recours pour excès de pouvoir en justifiant simplement d'un intérêt lésé. Ce recours est exclusivement un contentieux de la légalité des actes administratifs.

Le recours pour excès de pouvoir constitue une garantie

(1) Cf. ROLLAND, *op. cit.*, p. 297.

très précieuse pour les administrés qui, par ce moyen, peuvent mettre en mouvement le contrôle exercé par la juridiction administrative sur l'administration. En effet, par ce recours, le Conseil d'Etat français exerce un contrôle très efficace sur toutes les personnes administratives. Il est, selon l'expression de M. le Professeur Mestre, une espèce de « Tuteur contentieux » de toutes les administrations publiques (1).

L'efficacité du contrôle juridictionnel de l'administration consiste non seulement dans le contrôle de l'exécution matérielle mais précisément dans le contrôle de la légalité des actes administratifs. Sur ce point, le système français présente une supériorité très nette sur les deux autres systèmes. Le système de l'administrateur-juge et le système du contrôle judiciaire sont, en effet, inefficaces en cette matière. Il a fallu, comme nous l'avons vu dans le système anglais, préconiser des remèdes extraordinaires comme la procédure du « writ » pour parer à cet inconvénient. Vu les avantages du système de contrôle par la juridiction administrative en France et les inconvénients des autres systèmes, la tendance actuelle est dans le sens de l'élimination complète du procédé de l'administrateur-juge et dans le sens de la création des tribunaux administratifs pour exercer le contrôle sur l'administration, sans cependant écarter complètement les tribunaux judiciaires.

Une tentative a été faite en Thaïlande par le législateur pour remplacer le contrôle juridictionnel des tribunaux judiciaires par le contrôle d'un tribunal administratif, dans la loi du 9 décembre 1933 sur l'organisation du

(1) Cf. *Cours de Droit administratif* professé à la Faculté de Droit de Paris par M. le Professeur MESTRE, *Répétitions écrites* (1938-39), pp. 270 et s.

Conseil de législation du gouvernement. Il a été prévu dans cette loi que ce Conseil peut se constituer en tribunal pour statuer sur le contentieux administratif ; mais l'organisation et la compétence du Conseil en tant que juridiction administrative fera l'objet d'une loi ultérieure. Jusqu'à maintenant cette loi n'a pas abouti et le tribunal administratif ainsi prévu n'a jamais pu fonctionner. Le contentieux administratif reste, comme auparavant, d'une part dans la compétence des tribunaux judiciaires et de l'autre dans la compétence de l'administration elle-même. Il serait vraiment souhaitable qu'une pareille loi vînt combler les lacunes du système actuel de contrôle sur l'administration.

III

LA THÉORIE DE LA PERSONNALITÉ JURIDIQUE (1)

Les mots « personne juridique » ou « personne morale » désignent un sujet de droit qui n'est pas en même temps une personne physique. Cette notion est commune au droit public et au droit privé. Mais une distinction doit être faite entre les personnes morales de droit public et les personnes morales de droit privé. Cette distinction est d'une importance capitale.

Les personnes morales de droit public, que l'on désigne encore sous le nom de personnes administratives, se distinguent des personnes morales de droit privé en ce qu'elles ont des droits qui sont de nature différente des personnes

(1) Cf. L. MICHOD, *La Théorie de la Personnalité morale*, 3^e édition, revue par L. TROTABAS, t. I ; HAURIOU, *op. cit.*, pp. 26 et s. ; WALINE, *Manuel élémentaire de Droit administratif*, 2^e édition, pp. 198 et s.

morales de droit privé. Elles n'ont pas seulement des droits patrimoniaux, mais aussi des droits de puissance publique, comme le droit de lever des impôts, le droit d'expropriation, le privilège du préalable, etc., que les personnes de droit privé n'ont pas. D'autre part, il y a lieu de constater que les personnes administratives n'ont pas toutes les mêmes droits. Leurs privilèges de droit public sont dans une mesure très inégale vis-à-vis de leurs membres. Les personnes morales de droit privé, au contraire, sont en principe placées sur un pied d'égalité.

En droit thaï, les personnes morales de droit public peuvent être classées de la manière suivante : l'Etat, les départements ministériels, les personnes administratives locales (communes, villes, cités) et les établissements publics proprement dits.

La plus importante et la plus puissante des personnes morales de droit public est l'Etat. L'Etat est une personne morale dont l'existence est un fait naturel. Il existe quand certaines conditions de fait se trouvent réunies : existence d'un groupe humain, d'un territoire, d'une organisation politique indépendante. La personnalité de l'Etat n'est pas investie par la loi comme les autres personnes juridiques. La loi suppose l'existence de la personnalité de l'Etat et ne se borne qu'à la reconnaître et la réglementer.

La reconnaissance de l'Etat en tant que personne morale de droit public entraîne sa reconnaissance à titre de personne morale de droit privé comme corollaire indispensable. Mais l'Etat puissance publique et l'Etat personne morale de droit privé ne sont pas deux personnes distinctes, parce que l'Etat ne constitue qu'un seul et même sujet de droit. C'est une personnalité à double face (1).

(1) Cf. MICHOD, *op. cit.*, pp. 297 et s.

Les personnes administratives qui viennent tout de suite après l'Etat sont les départements ministériels. En Thaïlande, on admet l'existence d'autant de personnalités diverses qu'il y a de services distincts. Chaque ministère, et même chaque direction du ministère, est investi de la personnalité juridique. Elle a été formellement reconnue par l'article 73 du Code civil et commercial. Mais, en réalité, la personnalité juridique des ministères et des directions n'a qu'une importance pratique qui consiste dans leur représentation distincte en justice et dans leur faculté de contracter avec les particuliers en leur propre nom. Il en est de même en matière de leur responsabilité. Mais si l'Etat attribue ainsi à ses principaux services une personnalité distincte, sa propre personnalité ne disparaît pas. Ces personnes administratives nous apparaissent comme des émanations de l'Etat qui est la personne centrale, puisqu'elles n'ont même pas de budget distinct du budget de l'Etat. L'unité de la personnalité de l'Etat ne s'oppose pas à ce que l'Etat démembre ses services et les dote d'une personnalité propre. Ces services personnalisés sont toujours au fond l'Etat lui-même ; ils intéressent au même degré la collectivité nationale toute entière, et c'est l'Etat lui-même qui reste en ce qui le concerne le véritable sujet de droit.

Il en est autrement lorsqu'il s'agit des services publics qui intéressent une collectivité plus restreinte que la collectivité nationale, qui ont des intérêts collectifs distincts de l'Etat et qui peuvent parfois lui être opposés. Ces services publics sont aussi constitués en personnes morales de droit public et se divisent en deux catégories. La première correspond à une circonscription territoriale déterminée ; c'est le cas des personnes administratives que l'on appelle les personnes territoriales. Elle comprend les communes,

les villes et les cités. La province n'est considérée que comme une simple circonscription administrative de l'Etat et n'a pas de personnalité juridique propre. La création et la suppression de ces personnes administratives sont faites par décrets royaux.

La seconde catégorie est constituée par des établissements publics, c'est-à-dire des personnes administratives chargées de services publics d'ordre spécial et qui ne sont pas nécessairement liées à un territoire. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question quand nous étudierons les établissements publics (1). Ce qui nous intéresse pour le moment, c'est la question des personnes administratives territoriales.

Dans l'organisation actuelle de la Thaïlande, les personnes territoriales autres que l'Etat sont les communes, les villes et les cités qui sont toutes des personnes décentralisées. Elles doivent leur formation à l'Etat et sont toutes les créations du législateur. Elles ne sont pas des collectivités qui se seraient organisées spontanément comme les communes françaises. C'est grâce au mouvement décentralisateur qui s'est fait jour dans ces dernières années que l'on les a vu naître peu à peu.

La tendance décentralisatrice en Thaïlande est en effet un phénomène récent, qui est rendu nécessaire par l'avènement du régime démocratique. Comme nous le verrons dans la suite, la Thaïlande a vécu pendant longtemps sous le régime de centralisation très poussée. L'administration était fortement hiérarchisée. Les ministres, chefs de la hiérarchie, relevaient directement du Roi. Ils ont des agents

(1) Voir *infra*, Titre IV.

en province qui sont chargés de veiller à l'exécution des décisions prises par eux.

Après l'introduction du régime parlementaire en 1932, un changement très important s'est opéré. Sous la poussée du mouvement démocratique, un mouvement décentralisateur s'est manifesté par la promulgation de la loi du 31 mars 1934 qui est la première loi sur l'organisation municipale. A partir de cette date, on a vu apparaître des personnes administratives nouvelles. Les autorités administratives issues de l'élection viennent participer à la gestion des affaires locales. Un grand nombre d'agglomérations ont été érigées en administrations décentralisées, ayant chacune une assemblée délibérante composée de membres élus au suffrage universel et un conseil exécutif, organe d'action.

La décentralisation se réalise par étapes et présente certaines particularités qui sont propres à la Thaïlande. A la différence de ce qui se passe en France, où tout le territoire est occupé par les communes, en Thaïlande, les personnes décentralisées (communes, villes, cités) n'occupent pas tout le territoire du pays. Certaines agglomérations seulement sont érigées soit en communes, soit en villes ou en cités, suivant l'importance de leurs ressources et de la densité de leur population. Elles sont investies de la personnalité juridique et d'une certaine autonomie. Elles constituent ainsi des îlots privilégiés dans l'ensemble du territoire. La majeure partie du territoire n'appartient à aucune administration décentralisée et ne bénéficie d'aucun régime privilégié. Le gouvernement thaï aurait bien voulu que les agglomérations fussent toutes érigées en personnes administratives décentralisées ; c'est pour des raisons d'économie qu'il a dû procéder par petites étapes, en les créant

au fur et à mesure que les conditions financières de l'Etat le permettent. Les territoires des personnes décentralisées ne couvrent pas encore le dixième du territoire de l'Etat.

Les raisons de la décentralisation administrative en Thaïlande sont d'ordre constitutionnel bien plus que d'ordre administratif. Si le législateur thaï s'était placé au point de vue administratif, il aurait eu intérêt à développer la centralisation, parce qu'elle assure au pays une administration plus habile et plus économe que la décentralisation. Mais, comme le dit avec raison M. Hauriou, « un pays n'a pas seulement besoin d'une bonne administration, il a besoin aussi de liberté politique. Or, la liberté politique est liée à la décentralisation administrative. D'une part, la liberté politique suppose une large participation du peuple au gouvernement par le moyen des élections politiques et des assemblées politiques ; d'autre part, les électeurs et les membres des assemblées ne peuvent faire leur éducation politique que dans les élections locales et dans les assemblées locales » (1).

Avec le problème de décentralisation qui est à l'origine des personnes administratives autres que l'Etat, nous avons terminé l'exposé des principales théories qui dominent l'organisation administrative de la Thaïlande.

IV

Nous allons maintenant décrire l'organisation administrative thaï telle qu'elle résulte de ces principes généraux dont nous venons de parler. Nous essayerons d'expliquer les origines des différentes institutions publiques thaï et

(1) Cf. HAURIU, *op. cit.*, p. 49.

de montrer leur développement historique sous la pression des faits sociaux, politiques et économiques.

Notre étude sera ainsi divisée en quatre titres :

Titre I^{er} : L'Organisation administrative de l'Etat.

Titre II : L'Organisation provinciale.

Titre III : L'Organisation municipale.

Titre IV : L'Organisation des établissements publics.

TITRE PREMIER

**L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE
DE L'ETAT**

CHAPITRE PREMIER

**L'HISTOIRE
DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE
DE L'ETAT**

SECTION I

Première période : Des origines à 1875

Les institutions publiques de l'Ancien Régime sont issues de la rencontre, sur le territoire de la Thaïlande, de la tradition thaï et de la tradition indienne apportée par les Khmers ou Cambodgiens.

Avant l'arrivée des Thaï, le territoire de la Thaïlande actuelle était habité par trois peuples : les Laotiens, les Mons et les Khmers. Les Laotiens s'étaient établis au centre de la péninsule indochinoise : à l'est s'étendait le pays des Khmers et à l'ouest celui des Mons. Le peuple Thaï était encore, dans son pays d'origine, situé dans le nord de la péninsule indochinoise, entre le Thibet et la Chine. Un

demi-siècle avant l'ère chrétienne, le pays des Thaï fut envahi par les Chinois. Cette invasion fut la cause immédiate des exodes successifs des Thaï de leur pays d'origine. Par attachement à leur indépendance traditionnelle, les Thaï n'avaient pas voulu rester sous la domination chinoise : ils commencèrent à émigrer vers la péninsule de l'Indochine pour s'établir dans des territoires nouveaux. L'émigration des Thaï se poursuivait dans plusieurs directions. Les uns se dirigèrent vers le sud. Les autres s'en allèrent s'installer dans l'ouest près de la frontière de la Birmanie. Les ancêtres des Thaï actuels sont ceux qui descendirent vers le sud.

En ce moment, la partie septentrionale de la péninsule était encore sous la domination des Mons ; tandis que la partie méridionale était occupée par les Khmers. Les Laotiens occupaient les territoires du centre. Ces derniers furent plusieurs fois dominés tantôt par les Mons, tantôt par les Khmers. Ainsi nous voyons encore dans ces pays les ruines des villes anciennes construites par les Mons et les ruines des temples de pierre du style d'Angkor, témoins de l'ancienne étendue de la puissance khmère. Parmi ces trois peuples, les Khmers étaient les plus civilisés. Vers la fin du ^{xii}^e siècle, les Khmers, porteurs de la civilisation indienne (1), conquièrent dans leurs incursions vers le nord les Laotiens et leur imposèrent leur civilisation.

Au moment où l'invasion thaï se poursuivait, la puissance des Khmers et des Mons s'affaiblit. Par contre, la puissance des Thaï, qui vinrent s'installer dans les pays

(1) Grâce au mariage contracté entre un chef indien et une reine kmère aux environs de l'an 60 avant J.-C. Ce chef indien, devenu roi des Khmers, leur avait imposé la civilisation de son pays d'origine et avait beaucoup contribué au développement de la puissance kmère.

dominés par ces deux peuples, s'accroissait au fur et à mesure que leur nombre devenait important, ils finirent enfin par déclarer leur indépendance et fondèrent le Royaume Thaï en 1257.

A leur arrivée dans le nouveau territoire, les Thaï y trouvèrent les institutions publiques organisées suivant la tradition indienne. Ces institutions survécurent à la suprématie khmère. Après leur affranchissement, les Thaï n'abolirent pas les institutions anciennes, grâce à leur esprit d'assimilation, ils les concilièrent avec leurs propres institutions.

Le régime de l'organisation administrative thaï s'était constitué vers la fin de la première moitié du ^{xiv}^e siècle. Il a reçu sa forme dernière vers le milieu du ^{xv}^e siècle. Il était resté intact jusqu'aux réformes administratives de 1875-1892.

L'administration du pays est assurée par le Monarque en personne avec l'aide de six ministres dont deux étaient premiers ministres. A l'origine les postes de premier ministre n'existaient pas, il n'y avait alors que quatre ministres qui étaient tous de même rang : le ministre de l'intérieur, le ministre de la maison du Roi, le ministre des finances et le ministre de l'agriculture. Les deux postes de premier ministre : le premier ministre des services civils et le premier ministre des services militaires, furent créés vers le milieu du ^{xv}^e siècle.

Chacun de ces ministres avait non seulement la direction des services qui rentraient dans ses attributions, mais il avait aussi la haute direction d'un certain nombre de provinces. Cette distribution des provinces entre les ministres n'est pas une originalité de l'administration thaï. En France, sous Henri II, les quatre sous-secrétaires d'Etat,

qui étaient les ministres d'alors, administraient chacun un certain nombre de provinces. Cette distribution subsistait encore à la veille de la Révolution française (1).

C'est à cause de cela que les services étaient fort mal répartis entre les ministres. Il était fréquent que plusieurs ministres assuraient des services identiques, comme nous allons pouvoir le constater en étudiant les fonctions des deux premiers ministres.

Au début, le premier ministre des services civils était, comme son nom l'indique, le chef de tous les services civils du Royaume ; et le premier ministre des services militaires avait le commandement sur toutes les forces armées de l'Etat. Mais, pendant cette époque, l'administration civile et l'administration militaire étaient inséparables. En temps de guerre, les agents civils furent appelés sous les armes au même titre que les agents militaires. L'organisation administrative de l'Etat avait pour base l'organisation militaire. Jusqu'à une époque récente les ministres étaient appelés en terme thaï « Sénabodi » qui veut dire chef de l'armée. La division des fonctions en quatre départements ministériels était à l'origine une organisation militaire : le Roi avait déjà sous ses ordres quatre généraux, il leur attribua donc à chacun la direction d'un service civil. En raison de cela la séparation des fonctions entre les deux premiers ministres n'était pas réalisée en fait ; on fut alors amené à les séparer géographiquement. On donna alors au premier ministre des services civils la direction de toutes les affaires civiles et militaires des provinces situées dans la partie septentrionale du Royaume, et le premier ministre des ser-

(1) Cf. A. ESMEIN, *Cours élémentaire d'Histoire du droit français*, 15^e édition, p. 440.

vices militaires reçut les mêmes pouvoirs pour administrer toutes les provinces de la partie méridionale.

En ce qui concerne les quatre ministres, leurs fonctions respectives étaient les suivantes :

(1) Le Ministre de l'Intérieur était chargé d'assurer la police du Royaume, c'est-à-dire de veiller à la sécurité et à la tranquillité publique sur tout le territoire.

(2) Le Ministre de la Maison du Roi était le chef de tous les services du palais royal. Il était aussi le Ministre de la Justice. Sous l'Ancien Régime, c'est un principe traditionnel que le Roi rendit lui-même la justice. Il était la source de toute justice. Il en était de même dans les pays d'Europe où l'on représentait le Roi essentiellement comme justicier. Il était avant tout débiteur de la justice envers ses sujets (1). Mais, comme l'administration de la justice était devenu une charge écrasante pour le Monarque, pour s'en soulager, il avait, à cet égard, délégué son pouvoir au Ministre de la Maison du Roi pour juger à sa place, parce qu'il était en quelque sorte son homme de confiance, se trouvant toujours à ses côtés. Le Roi lui avait aussi donné le pouvoir de se faire représenter en province par des officiers royaux chargés de veiller et d'informer le Roi sur l'administration de la justice dans les provinces.

(3) Le Ministre des Finances était le trésorier du Royaume. Il était chargé d'effectuer les dépenses publiques et de percevoir les taxes et impôts.

Avec le développement des relations étrangères, il était devenu aussi le Ministre des Affaires étrangères. Comme autrefois le Roi s'appropriait le commerce, le Ministre des Finances était chargé de vendre les produits des magasins

(1) Cf. A. ESMEIN, *op. cit.*, p. 342.

du Roi et d'acheter le matériel nécessaire au fonctionnement des services. Il entraînait ainsi en relations commerciales avec les marchands étrangers qui venaient par voie de mer commercer avec le Royaume. C'est à cause des relations commerciales qu'il entretenait avec les étrangers que le Roi lui confia par la suite la direction des affaires étrangères, parce qu'elles se réduisirent presque toutes au commerce. Il avait aussi dans ses attributions le contrôle des ports et des provinces maritimes qui furent détachées de la juridiction du Premier Ministre des Services militaires. Ainsi les attributions du Ministre des Finances n'étaient plus bornées aux finances du Royaume, elles s'étendaient aux affaires étrangères, au commerce et à la navigation.

(4) Le Ministre de l'Agriculture était chargé de tous les services concernant l'exploitation agricole qui constituait la principale richesse du Royaume. Il était aussi chargé de délivrer aux particuliers les titres de propriété et les titres d'occupation des terrains de culture. Il était en outre le percepteur principal de la taxe sur l'exploitation agricole. Cette taxe n'était pas alors payée en espèces, mais en nature; c'était une sorte de dîme. Le Ministre de l'Agriculture était chargé de garder en réserve les céréales ainsi taxées dans des greniers publics pour les temps de guerre (1).

En dehors de leur compétence administrative, chaque ministre avait encore une compétence judiciaire. Il avait auprès de son département ministériel un tribunal spécial pour juger les affaires qui rentrent dans ses attributions.

(1) Cf. Prince DAMRONG, *Conférence sur le Gouvernement de la Thaïlande dans l'ancien temps*.

SECTION II

Deuxième période : de 1875 à 1933

§ 1. — *Les grandes réformes administratives de 1875-1892*

L'institution des six ministres dont nous avons parlé dans la section première était restée sans changements notables jusqu'à l'époque des grandes réformes administratives effectuées par le Roi Chulalongkorn (1852-1910) entre 1875 et 1892. Avec le développement du pays, les institutions anciennes ne correspondaient plus aux besoins de la vie administrative moderne. L'accroissement des services avait suscité de nombreuses difficultés entre les diverses administrations, étant donné que les fonctions des six ministres étaient fort hétérogènes et, dans bien des cas, identiques ; les mêmes services étaient assurés par plusieurs ministres à la fois. L'harmonie dans les différents services de l'Etat n'existait pas. D'autre part, les organismes existants ne suffisaient plus à assurer le fonctionnement des services qui se sont accrus rapidement et présentent des caractères nouveaux. Le Roi Chulalongkorn, qui était un grand administrateur, avait donc jugé nécessaire d'accomplir une réforme de structure.

Il commença par réorganiser les différents services et par créer de nouveaux départements ministériels.

En 1875 il réorganisa le département des finances, lui enleva le service des affaires étrangères pour le confier à un département distinct.

En 1887 il créa le Ministère de la Défense, le département de la Guerre et le département de la Marine.

En 1890 le Ministère des Travaux publics fut créé. Le Ministère de l'Education naquit dans la même année.

En 1891, le Ministère de la Justice fut institué pour orga-

niser les tribunaux judiciaires dans tout le Royaume. Les tribunaux ministériels furent supprimés.

En 1892, le Ministère des Sceaux vint s'ajouter à la liste des départements ministériels.

Après ces réformes successives, il y avait en tout douze départements ministériels ; à savoir, le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense, le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Maison du Roi, le Ministère de la Capitale, le Ministère des Finances, le Ministère de la Justice, le Ministère de la Guerre, le Ministère de l'Éducation, le Ministère des Travaux publics, le Ministère des Sceaux et le Ministère de l'Agriculture.

Désormais la spécialité des services était assurée entre les divers départements ministériels ; il n'y avait plus de répartition de compétence territoriale comme auparavant.

Par une Ordonnance de 1892, le Roi supprima les deux postes de premier ministre et nomma douze ministres, qui étaient tous de même rang. Ces ministres étaient chargés d'assurer la direction des douze départements ministériels nouvellement organisés. Ce sont :

(1) Le Ministre de l'Intérieur, chargé de l'administration générale dans tout le territoire du Royaume, y compris les provinces du Sud qui avaient été autrefois placées sous la juridiction du premier ministre des services militaires. Cependant Bangkok, la capitale, et les provinces limitrophes ne sont pas placées sous sa juridiction ;

(2) Le Ministre de la Défense, chargé de l'administration militaire en général ;

(3) Le Ministre des Affaires étrangères, chargé d'assurer les relations avec les puissances étrangères et la direction des affaires concernant les Indiens, les Malais et les Chinois habitant dans la capitale ;

(4) Le Ministre de la Maison du Roi, chargé de tous les services du Palais ;

(5) Le Ministre de la Capitale, chargé de l'administration de la capitale et des six provinces voisines de la capitale ;

(6) Le Ministre des Finances, chargé de la trésorerie et de la perception des taxes et impôts ;

(7) Le Ministre de la Justice, chargé de l'administration de la justice dans tout le Royaume ;

(8) Le Ministre de la Guerre chargé du commandement des forces terrestres ;

(9) Le Ministre de l'Education, chargé des services ecclésiastiques et de l'instruction publique ;

(10) Le Ministre des Travaux publics, chargé de la direction des travaux, des chemins de fer, des postes et des télégraphes ;

(11) Le Ministre des Sceaux, qui remplit les fonctions de secrétaire particulier du Roi et a la garde des sceaux de l'Etat ;

(12) Le Ministre de l'Agriculture, chargé de tous les services concernant l'agriculture, les propriétés foncières, les forêts et les mines.

Ces douze ministres formaient un conseil ayant un rôle consultatif.

§ 2. — *Les divers changements*
après les grandes réformes de 1875-1892

Après les grandes réformes de 1875-1892, l'organisation de l'administration centrale a subi plusieurs changements. En 1894, le Ministère de la Guerre est fusionné avec le Ministère de la Défense. Le Ministère des Sceaux est sup-

primé en 1896. En 1910 le Département de la Marine est érigé en ministère. En 1912, le Ministère des Travaux publics est réorganisé et a pris le nom de Ministère des Communications. Le Ministère du Commerce est créé en 1920. En 1922, le Ministère de la Capitale est fusionné avec le Ministère de l'Intérieur ; l'administration générale est désormais sous la direction d'un seul ministère. Les Directions des affaires indiennes, malaises et chinoises ont été transférées du Ministère des Affaires étrangères au Ministère de l'Intérieur. En 1925 le Ministère des Communications et le Ministère du Commerce sont fusionnés en un seul département ministériel et ont pris le nom de Ministère du Commerce et des Communications. En 1931, le Ministère de la Marine est fusionné avec le Ministère de la Défense. Le Ministère des Sceaux est rétabli en 1932. Dans la même année, le Ministère du Commerce et des Communications est fusionné avec le Ministère de l'Agriculture qui a pris le nom de Ministère de l'Agriculture et du Commerce. De sorte qu'avant la réforme administrative de 1933, il n'y avait que neuf ministères : le Ministère de l'Intérieur, le Ministère de la Défense, le Ministère des Affaires étrangères, le Ministère de la Maison du Roi, le Ministère des Finances, le Ministère de la Justice, le Ministère de l'Éducation, le Ministère de l'Agriculture et du Commerce et le Ministère des Sceaux (1).

(1) Cf. *Revue de l'Administration du Ministère de l'Intérieur de la Thaïlande*, année 1932, pp. 294-296.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ÉTAT A L'ÉPOQUE ACTUELLE

Le changement survenu dans l'organisation politique du Royaume en 1932 a entraîné sa réorganisation administrative. Une nouvelle réforme a été accomplie en 1933 par la promulgation de la loi du 9 décembre 1933, qui a posé les règles fondamentales de l'organisation administrative de la Thaïlande à l'époque actuelle.

Aux termes de l'article 4 de cette loi, l'administration du Royaume est organisée en :

- 1° Administration centrale ;
- 2° Administration provinciale ;
- 3° Administration locale.

Nous ne parlerons dans ce chapitre que de l'organisation de l'administration centrale. L'organisation de l'administration provinciale et locale fera l'objet de notre étude dans les titres II et III respectivement.

L'administration centrale de la Thaïlande comprend :

- 1° Le Roi ;
- 2° Les Ministères et les Ministres.

Nous n'étudierons que le rôle administratif de ces différents organes. Nous laisserons de côté leur rôle gouvernemental qui présente un aspect constitutionnel et non administratif.

SECTION I

Le Roi

Le Roi, chef de l'Etat est aussi le chef de l'administration. Mais, comme le Roi est irresponsable dans ses actes au point de vue juridique comme au point de vue politique, il ne peut jamais agir seul. Tous ses actes relatifs aux affaires de l'Etat doivent être contresignés par un de ses ministres qui, de ce fait, en assume la responsabilité (1).

Il est d'usage en Thaïlande que le président du Conseil des ministres contresigne seul tous les actes royaux. Si le président du Conseil est absent ou empêché, le ministre qui est nommé par le Conseil pour assurer l'intérim de la présidence est chargé de les contresigner à sa place. La signature du ministre dans les attributions duquel rentre l'acte en question n'est pas nécessaire. Il en est autrement en France où le contreseing du ministre intéressé est toujours indispensable.

Le plus important des actes administratifs est le décret royal. Mais, en Thaïlande, le Roi ne peut prendre des décrets quels qu'ils soient, réglementaires ou individuels, que sur l'invitation de la loi, sauf en cas d'urgence; lorsqu'une réunion de l'Assemblée des Représentants du Peuple ne peut être convoquée en temps utile, que le Roi peut prendre des décrets-lois qui auront provisoirement force de lois (2). C'est dans ce cas seulement que le chef de l'Etat peut prendre des décrets sur sa propre initiative.

Outre le pouvoir de faire des décrets, les attributions du Roi au point de vue administratif sont nombreuses. Il orga-

(1) Cf. Constitution, art. 3 et 57.

(2) Voir *supra*, Introduction ; Constitution, art. 52.

nise les services publics. Il dispose de la force armée. Il crée des personnes administratives décentralisées et exerce sur elle un pouvoir de surveillance et de contrôle. La loi a fréquemment conféré au Roi des droits de surveillance en votant pour des questions d'intérêt local des subventions que le Gouvernement peut distribuer discrétionnairement : il peut donc mettre à cette distribution telles conditions réglementaires qu'il lui plaira. C'est le cas, par exemple, des subventions pour l'organisation de l'enseignement primaire et de l'hygiène publique. Tous les fonctionnaires civils et militaires sont nommés par lui ou par les hauts fonctionnaires de l'Etat que lui-même a nommés. Le Roi a également le pouvoir de les révoquer. Il accorde toutes les grâces, confère tous les titres et honneurs. Comme chef de la religion (1) il nomme le Souverain Pontife de l'Eglise bouddhique et les autres ministres du culte.

SECTION II

Les Ministères et les Ministres

§ 1. — *Les Ministères*

L'administration centrale est assurée par les départements ministériels ou ministères. La création d'un ministère doit être faite par une loi ; mais l'organisation intérieure du ministère est faite par décret et, par suite, relève de la compétence du Gouvernement.

Nous avons vu au chapitre premier, qu'à la fin de l'ancien régime, les départements ministériels étaient au

(1) Constitution, art. 4 : « Le Roi doit professer la Foi bouddhique. Il est le protecteur de la religion. »

Le Bouddhisme est la religion de l'Etat.

nombre de neuf. Les réformes des ministères effectuées en 1933 et en 1935 par les lois du 9 décembre 1933 et du 10 août 1935 les ont réduits au nombre de huit. Mais un nouveau département a été institué sous le nom de la Présidence du Conseil.

Les ministères qui sont mentionnés dans ces deux lois sont :

- (1) Le Ministère de la Défense ;
- (2) Le Ministère des Finances ;
- (3) Le Ministère des Affaires étrangères ;
- (4) Le Ministère de l'Education ;
- (5) Le Ministère de l'Agriculture ;
- (6) Le Ministère de l'Intérieur ;
- (7) Le Ministère de la Justice ;
- (8) Le Ministère des Affaires économiques (1).

Le Ministère des Sceaux et le Ministère de la Maison du Roi ne figurent pas dans cette liste, parce qu'ils ont été remplacés, le premier, par le Secrétariat privé du Roi, et le second, par le Bureau de la Maison du Roi.

Nous allons maintenant étudier les attributions de ces départements ministériels.

1° Le Ministère de la Défense.

Les attributions de ce ministère sont très étendues. Elles comprennent tous les services de la défense nationale : l'armée de terre, l'armée de mer et les forces aériennes sont placées sous la seule direction de ce ministère.

L'organisation du Ministère de la Défense fait l'objet d'une loi spéciale. C'est la loi du 30 septembre 1933 sur

(1) C'est l'ancien Ministère de l'Agriculture et du Commerce qui a changé de nom. Les services de l'agriculture sont détachés de ce ministère pour en constituer un ministère distinct.

l'organisation de la défense nationale qui fut modifiée à plusieurs reprises.

Cependant, le cadre de l'administration centrale de ce ministère ne diffère pas de celui des autres ministères. Il comprend comme eux un cabinet du secrétaire du ministre, un cabinet du sous-secrétaire d'Etat permanent et des directions.

2° Le Ministère des Finances est chargé de la gestion des services budgétaires, de la trésorerie, de la comptabilité publique, du matériel, des douanes, de l'accise et des revenus.

Ses attributions principales sont la trésorerie, la préparation et l'exécution du budget. Il doit pour cela centraliser toutes les opérations financières. Il est chargé des paiements des dépenses et des opérations de la trésorerie, de la perception des taxes et impôts, du service de la dette publique. Il approvisionne en matériel tous les départements ministériels de l'Etat. Il se tient en contact avec tous les autres ministères et exerce sur eux un contrôle financier permanent. En outre, il exploite en régie directe les boissons spiritueuses qui constituent le monopole de l'Etat. Et, comme en Thaïlande il n'existe pas de banque d'émission, il est aussi chargé de l'émission des billets et de la fabrication des monnaies métalliques.

Les services du Ministère des Finances sont répartis en six directions : la Direction de la Trésorerie, la Direction de la Comptabilité centrale, la Direction du Matériel de l'Etat, la Direction des Douanes, la Direction de l'Accise et la Direction du Revenu.

3° Le Ministère des Affaires étrangères.

Le Ministère des Affaires étrangères est chargé de la conduite des relations avec les puissances étrangères et, par

conséquent, de la direction des agents diplomatiques et consulaires accrédités dans les pays étrangers. Il est aussi chargé des affaires de naturalisation, d'extradition et de la délivrance des passeports.

Les services de ce ministère ne sont pas divisés en directions, mais en différentes divisions relevant du cabinet du sous-secrétaire d'Etat. Ce sont : la Division des affaires politiques, la Division des affaires commerciales, la Division des affaires internationales, la Division du protocole et de la chancellerie et enfin les légations et les consulats thaï dans les pays étrangers.

4° Le Ministère de l'Agriculture.

Ce ministère remplit des fonctions très importantes : les encouragements à l'agriculture, la surveillance des pêcheries, la prévention des maladies contagieuses contre les animaux, l'irrigation, l'enregistrement des propriétés foncières, les services des forêts et des mines rentrent dans ses attributions. Il organise des stations d'expérimentation agricole, des écoles d'enseignement agricole, des sociétés coopératives de crédit pour encourager l'agriculture qui est la principale source de richesse de la Thaïlande.

Il comprend cinq directions : la Direction de l'Agriculture et de la Pêcherie, la Direction de l'Irrigation, la Direction de l'Enregistrement foncier et des mines, la Direction des Forêts et la Direction des Sociétés coopératives de crédit agricole.

5° Le Ministère de l'Education.

Les attributions générales du Ministère de l'Education comprend l'instruction publique, l'éducation physique, les beaux-arts et les affaires ecclésiastiques.

Il est chargé d'organiser toutes les écoles et centres d'études assistés au moyen des deniers publics. Il exerce

le contrôle sur toutes les institutions d'enseignement privé qui ne peuvent être créées sans son autorisation. Il crée des stades et écoles d'éducation physique et organise des sports scolaires. C'est de ce ministère que relèvent les corps de boy-scouts formés par les écoles du Gouvernement. Il s'occupe aussi de l'hygiène scolaire et forme des corps d'auxiliaires de la Croix Rouge composés d'écoliers et d'écolières. L'école de chorégraphie et l'école des beaux-arts sont placées sous sa direction. Il administre tous les musées et toutes les bibliothèques nationaux.

Une autre attribution très importante concerne les affaires ecclésiastiques. D'après la Constitution, le Roi doit professer la foi bouddhique qui est la religion de l'Etat. C'est pour cela que le Ministère de l'Education a le contrôle sur l'exercice du culte et le droit de faire à cet égard, au nom du Roi, les règlements qui paraîtraient nécessaires. Il administre aussi le domaine de l'Eglise. En France, au contraire, la loi du 9 décembre 1905 a posé le principe de la séparation des Eglises et de l'Etat en déclarant dans son article 2 que « la République ne reconnaît, ne salarie, ni ne subventionne aucun culte ». A partir de la date où cette loi est entrée en vigueur, il n'y a plus en France de services publics du culte. L'organisation et le fonctionnement des cultes sont affranchis de toute tutelle administrative (1). Cependant l'Etat garantit la liberté de leur exercice en prenant des mesures pour assurer l'ordre.

Le Ministère de l'Education se subdivise en cinq directions : la Direction de l'Instruction publique, la Direction de l'Enseignement technique, la Direction des Beaux-Arts, la Direction de l'Education physique et la Direction des Affaires ecclésiastiques.



(1) Cf. H. BERTHÉLEMY, *Traité élémentaire de Droit administratif*, 13^e édition, pp. 273 et s.

6° Le Ministère de l'Intérieur.

Les fonctions du Ministère de l'Intérieur sont assez hétérogènes. Il est chargé d'assurer l'ordre public, les services d'assistance et de santé publique, l'administration générale de l'Etat, d'exercer la tutelle administrative sur les collectivités locales et d'entreprendre des travaux publics. On voit d'après cette énumération que certains services, comme celui de la santé publique et celui des travaux publics, suffiraient à eux seuls à entretenir l'activité d'un ministère distinct.

Pour assurer l'ordre public, le Ministère de l'Intérieur a la direction de la police de l'Etat. En Thaïlande, la police est administrée directement par l'Etat. Le Ministère de l'Intérieur a le pouvoir d'organiser la police dans tout le Royaume. Il est chargé en outre des poursuites criminelles et d'administrer les prisons de l'Etat.

La tâche de ce Ministère est considérable et on le considère comme un ministère de premier rang au point de vue politique.

L'organisation centrale du Ministère de l'Intérieur comprend, outre le cabinet du secrétaire du ministre et le cabinet du sous-secrétaire d'Etat permanent, comme tous les autres départements ministériels, six directions : la Direction de l'Intérieur, la Direction de la Police, la Direction des Poursuites publiques, la Direction des Prisons, la Direction des Travaux publics et la Direction de la Santé publique.

7° Le Ministère de la Justice.

Le Ministère de la Justice est chargé de l'administration de la justice dans tout le Royaume en organisant des tribunaux judiciaires. Ce ministère n'a pas de direction, l'administration centrale comprend seulement un cabinet du

secrétaire du ministre et un cabinet du sous-secrétaire d'Etat qui se subdivise en quatre divisions : la division centrale, la division des finances, la division des faillites et la division des saisies.

8° Le Ministère des Affaires économiques.

Le Ministère des Affaires économiques a des attributions multiples. Il est chargé de la gestion générale de l'économie nationale. Il s'occupe du commerce, de l'industrie et du travail. Il exploite les chemins de fer de l'Etat et l'industrie des transports. Il contrôle les ports et la navigation. Il recueille des renseignements, enregistre, inspecte et autorise les actes ou les entreprises ayant un caractère public. Comme organe d'enregistrement, il est chargé de l'enregistrement des sociétés commerciales et industrielles, de conserver les étalons des poids et mesures, d'inscrire les brevets et les marques de fabrique, de tenir un registre des navires. L'administration des postes, télégraphes et téléphones, ainsi que des caisses d'épargne postales, rentre également dans ses attributions.

Le travail de ce ministère est énorme. Il comprend six directions : la Direction de l'Enregistrement commercial, la Direction du Commerce, la Direction des Sciences industrielles, la Direction des Ports, la Direction des Postes, Télégraphes et Téléphones et la Direction des Chemins de fer de l'Etat.

En dehors de ces huit départements ministériels, il existe un organe de coordination entre les différents ministères appelé la « Présidence du Conseil ».

Cet organe est chargé de toutes les affaires concernant le Conseil des ministres, de la préparation des projets de lois et des décrets, de l'information, de toutes les questions concernant le recrutement et la discipline des fonctionnai-

res, de la vérification des comptes de tous les ministères. En plus, il est chargé de tous les services publics qui n'ont pas été attribués spécialement aux départements ministériels.

La Présidence du Conseil comprend : le Cabinet du Secrétaire du Président du Conseil, le Secrétariat Général du Conseil des Ministres, le Conseil de législation, le Secrétariat de la Commission du Service civil, le Conseil de la vérification des comptes et la Direction de l'Information.

Le Bureau de la Maison du Roi et le Secrétariat privé du Roi, bien que ne formant pas partie de la Présidence du Conseil, sont cependant placés sous la direction du Président du Conseil.

§ 2. — *Les Ministres*

La nomination des ministres est faite par décret royal. Ce pouvoir appartient au Roi, chef de l'Etat.

Les ministres ont deux fonctions. Pris individuellement, comme fonctionnaires, ils accomplissent la besogne exécutive de l'Etat et en administrent les départements ministériels. Envisagés sous le rapport collectif, ils forment un conseil ayant des attributions gouvernementales, ils dirigent la politique générale du Gouvernement et ils le font d'une manière indépendante de leur autorité individuelle comme fonctionnaires. Leurs fonctions administratives individuelles sont distinctes de leurs fonctions collectives.

Chaque ministre porte devant l'Assemblée des Représentants du Peuple la responsabilité individuelle de la direction de son propre département ministériel et la responsabilité collective, de concert avec tous les autres membres du ministère, de la politique générale du Gouvernement.

Le ministre est un fonctionnaire d'une nature spéciale.

Il est classé par la loi du 22 décembre 1936 sur les fonctionnaires dans la catégorie de « fonctionnaire politique ». Le ministre est choisi généralement parmi les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple. La nomination d'un membre de l'Assemblée législative comme ministre ne l'oblige pas à démissionner de l'Assemblée. Il reste en même temps représentant du peuple et ministre. Le ministre peut ne pas être parlementaire, il peut être une personne ayant des connaissances ou une expérience spéciale. Mais le président du Conseil et quatorze ministres au moins doivent être choisis parmi les membres de l'Assemblée des Représentants du Peuple (1).

Le nombre des ministres est fixé par la Constitution. Le Conseil des ministres doit être composé de quinze à vingt-cinq membres (2). Le nombre minimum exigé par la Constitution dépasse largement celui des départements ministériels, c'est pourquoi on rencontre dans le Conseil des ministres thaï de nombreux ministres d'Etat. La plupart de ces ministres d'Etat sont répartis dans les différents ministères pour prêter leur concours au ministre titulaire d'un portefeuille ministériel.

a) *Les attributions du ministre.*

Le ministre est le chef hiérarchique de tous les fonctionnaires des services généraux et des services extérieurs du ministère. C'est lui qui leur donne des instructions nécessaires au fonctionnement des services. Il exerce sur eux le pouvoir disciplinaire.

Le ministre prend, en principe, toutes les décisions en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les lois. Il

(1) Cf. Constitution, art. 47.

(2) Cf. Constitution, art. 46.

ordonnance des dépenses de son département ministériel.

Il a le pouvoir réglementaire. Il peut faire des règlements ministériels sur l'invitation du législateur comme le Roi peut faire des décrets. Ces règlements ministériels, une fois publiés dans le « Journal Officiel », sont considérés comme faisant partie de la loi. Le règlement ministériel a beaucoup d'analogie avec le décret royal, il se distingue du décret seulement par le fait qu'il règle les détails de l'exécution de la loi qui sont de moindre importance que ceux du décret. Nous pouvons citer comme exemple le Règlement ministériel du 20 novembre 1936 qui règle les détails minutieux concernant les élections locales. Ce règlement ministériel a été fait par le ministre de l'Intérieur sur l'invitation de la loi du 12 novembre 1936 sur les élections des assemblées locales. Il fixe notamment les endroits où il faut afficher les listes des électeurs, le modèle du bulletin de vote, la forme des urnes, etc.

Le ministre (il s'agit du ministre de l'Intérieur) exerce la tutelle administrative sur les personnes décentralisées. Il a le droit de révoquer les membres de l'assemblée municipale dont la conduite est susceptible d'être préjudiciable à l'intérêt local. Le retrait de statut de personne décentralisée peut être fait sur sa proposition par le Roi (1).

b) *Les auxiliaires du ministre.*

En vertu de la loi du 9 novembre 1933 sur l'organisation administrative du Royaume, l'organisation centrale d'un département ministériel est ainsi constituée :

- (1) Un cabinet du secrétaire du ministre ;
- (2) Un cabinet du sous-secrétaire d'Etat ;

(1) Cf. Loi sur l'organisation municipale du 29 mars 1939.

(3) Des directions (sauf dans certains ministères où la division des services en directions n'est pas nécessaire (1)). Chaque direction est placée sous l'autorité d'un directeur général.

Les principaux auxiliaires du ministre sont : le secrétaire du ministre, le sous-secrétaire d'Etat permanent et les directeurs généraux. Nous allons étudier leurs attributions respectives.

1° *Le secrétaire du ministre.*

Le secrétaire du ministre est un fonctionnaire politique, choisi généralement parmi les parlementaires. Il est l'auxiliaire personnel du ministre. Sa fonction est instable et prend fin avec celle de son chef. Son rôle est analogue à celui du sous-secrétaire d'Etat parlementaire en Angleterre. Il s'occupe aussi des recours hiérarchiques formés par les particuliers contre les services ou contre les fonctionnaires du ministère.

Le secrétaire du ministre est assisté dans sa tâche par un personnel permanent qui reste en fonction même après le changement du ministre. Il est composé de fonctionnaires appartenant aux cadres de l'administration et non pas de fonctionnaires politiques. Le cabinet du secrétaire du ministre est ainsi un organe permanent qui assure la continuité des services malgré l'instabilité de son chef, c'est-à-dire le secrétaire du ministre.

2° *Le sous-secrétaire d'Etat permanent.*

Le sous-secrétaire d'Etat en Thaïlande n'est pas un fonctionnaire politique comme le sous-secrétaire d'Etat français. Il est un haut fonctionnaire dont la fonction est per-

(1) Cf. Art. 8 de la loi du 9 novembre 1933,

manente. Dans la hiérarchie administrative, c'est lui qui vient après le ministre. Il y a un sous-secrétaire d'Etat dans chaque ministère. A cause de la stabilité de sa fonction, il maintient la tradition administrative dans le ministère à travers toutes les secousses politiques. Il est la cheville ouvrière du département ministériel. Ses attributions sont nombreuses : il peut par lui-même prendre d'importantes décisions et donner des instructions aux agents des services généraux et aux agents des services extérieurs concernant les affaires routinières du ministère. La plupart des actes dressés par les bureaux sont faits en son nom. On comprend donc l'importance de ce personnage qui est l'auxiliaire immédiat du ministre. Il prend une part active à la direction du département ministériel auquel il est attaché. Le ministre occupe une situation instable ; perdu dans l'immense variété des questions qui surgissent devant lui, il doit dès le début s'en remettre au sous-secrétaire d'Etat. Celui-ci connaît en détail toutes les affaires de son département. Il sait la politique que les précédents imposent, et c'est souvent sur ses conseils que le ministre prend des décisions. Les attributions du sous-secrétaire d'Etat sont générales et embrassent tous les services du ministère

Il a un cabinet composé d'un personnel assez nombreux. C'est un organe de coordination des différents services du ministère.

3° *Les directeurs généraux et les bureaux du ministère.*

En dehors du cabinet du secrétaire du ministre et de celui du sous-secrétaire d'Etat, chaque ministère est divisé hiérarchiquement en directions ayant chacune un directeur général.

Le directeur général est un haut fonctionnaire dont les attributions sont beaucoup plus spécialisées que celles du

sous-secrétaire d'Etat. Il est placé à la tête d'un service déterminé et ne participe à la gestion générale des affaires du ministère qu'en cas de conférences ministérielles. Ces conférences sont présidées par le ministre, le sous-secrétaire d'Etat et tous les directeurs généraux y participent. C'est une sorte de conseil ministériel au sein duquel on décide toutes les questions importantes relatives aux différents services du ministère.

Par la spécialisation de sa tâche, le directeur général connaît à fond toutes les questions concernant le service qu'il dirige. Il se révèle généralement un technicien de grande valeur. En raison de sa compétence, il est un auxiliaire très important du ministre. Son rôle consiste à lui donner des avis sur les questions qui surgissent, afin de permettre à celui-ci de conclure prudemment et de l'empêcher de commettre des erreurs. Lorsque le ministre lui a indiqué les grandes directives de sa politique générale, il est chargé de veiller à l'exécution du détail et d'assurer à celui-ci le concours de ses conseils.

Parlant de l'importance des fonctionnaires britanniques, le Professeur Lowell nous montre comment les fonctionnaires permanents arrivent à contrôler le ministre. « Les fonctionnaires permanents, dit-il, ont plusieurs moyens de ramener sous leur contrôle un ministre qui se risque à mépriser leur avis. On les a entendu dire qu'un imbécile, pourvu qu'on lui donne assez de corde, finit par se pendre. S'il n'attache pas de prix à leurs conseils, ils peuvent s'abstenir de les lui donner, et alors il ne manquera pas de commettre des fautes dont il portera tout seul la responsabilité. Si, au contraire, il essaie, avec les meilleures intentions, de s'occuper de trop de détails, rien n'est plus facile que de lui jouer le mauvais tour, bien connu sans doute

dans toutes les bureaucraties, de l'encombrer de détails. Puisqu'il veut décider par lui-même les questions, on lui apportera en piles toujours plus hautes les dossiers qui les concernent, jusqu'à ce qu'il succombe sous cette avalanche de documents et se rende virtuellement à la merci de ses fonctionnaires. » (1) Tout ceci nous montre, avec une vérité frappante, l'importance des fonctionnaires permanents, surtout des chefs de services.

Cependant, bien que les fonctionnaires permanents possèdent une grande partie de la substance du pouvoir, leur rôle s'efface devant celui du ministre, car ils ne prétendent jamais agir que sous la direction de son chef politique qui est seul responsable de tout ce qui se fait dans son département devant l'Assemblée des Représentants du Peuple.

Le directeur général a sous ses ordres un personnel assez nombreux. Chaque direction est divisée en divisions : celles-ci sont subdivisées en bureaux qui peuvent répartir leurs services en plusieurs sections. Chaque subdivision est placée sous l'autorité d'un chef responsable. L'importance de ces bureaux ministériels est considérable. Ils assurent la continuité et la régularité du service public.

4° *Les commissions ministérielles.*

Ce qui distingue les commissions ministérielles des bureaux des ministères, c'est le caractère éphémère de leur existence et leur composition. Les commissions ministérielles sont constituées généralement de fonctionnaires et de parlementaires spécialisés dans certaines affaires. Chaque commission est chargée d'étudier une question quelconque ou de préparer un projet de loi et de soumettre un rapport au ministre. Une fois la tâche achevée, la commission est

(1) Cf. LOWELL, *op. cit.*, pp. 220 et s.

dissoute. Elle n'est pas permanente. Le nombre des commissions est très varié suivant les ministères. Les uns en comptent un grand nombre, comme le Ministère de l'Intérieur, tandis que les autres, comme le Ministère des Affaires étrangères, n'ont presque pas de commissions.

5° *L'inspection des services administratifs.*

L'inspection des services généraux est assurée par des hauts commissaires attachés à la Présidence du Conseil, et relève directement du Conseil des ministres. Dans leurs tournées ces hauts commissaires ont le pouvoir d'inspecter tous les services de l'Etat en province. Ils font des rapports et formulent leurs avis, qui sont parfois très intéressants, concernant le fonctionnement des services publics en provinces.

Il existe aussi dans chaque ministère des inspecteurs spéciaux chargés d'opérer des inspections spéciales pour chaque service extérieur du ministère.

Tous les organes que nous venons d'étudier sont des auxiliaires indispensables du ministre.

SECTION III

Les fonctionnaires

Pour compléter l'étude de l'organisation administrative de l'Etat, nous parlerons dans cette section des fonctionnaires. Ce sont eux qui assurent le fonctionnement des services publics sous la direction du ministre, chef responsable du département ministériel. C'est par l'intermédiaire des fonctionnaires que l'action du pouvoir exécutif se prolonge partout.

En Thaïlande, le recrutement et le statut des fonctionnaires sont réglés par la loi du 22 décembre 1936 concer-

nant les fonctionnaires civils, modifiée par la loi du 8 août 1938. Les règles d'organisation établies par ces deux lois offrent certaines particularités intéressantes que nous allons exposer dans les paragraphes suivants.

§ 1. — *La Commission du Service civil*

Ce qui caractérise le système thaï concernant les fonctionnaires, c'est l'existence d'un organisme spécial appelé « Commission du Service civil » qui a été instituée pour la première fois en 1928.

Cette Commission est présidée par le président du Conseil des ministres qui en est président de droit ; elle comprend cinq à sept membres qui sont nommés par le Roi avec l'approbation de l'Assemblée des Représentants du Peuple. Toutes les fois que les questions étudiées par cette Commission intéressent les services d'un ministère quelconque, la Commission s'adjoit un autre membre, délégué du ministère intéressé. Ce délégué a les mêmes attributions que les autres membres de la Commission.

Les commissaires sont nommés pour deux ans, mais leur fonction est renouvelable. Ils peuvent être d'ailleurs révoqués avant l'expiration de la durée de deux ans par le Roi.

La Commission du Service civil est un organisme permanent. Elle a un secrétaire général qui est placé à la tête d'un bureau composé d'un personnel fort nombreux et chargé de mettre en exécution toutes les décisions de la Commission. Le secrétariat général de la Commission du Service civil fait partie de la Présidence du Conseil (1).

La Commission du Service civil est représentée dans les

(1) Voir *supra*, Section 2.

différents départements ministériels (sauf le Ministère de la Défense qui a une organisation spéciale) et dans toutes les provinces par des sous-commissions qui sont :

1° La sous-commission ministérielle.

Cette sous-commission est composée d'un président, qui est le ministre, d'un vice-président, qui est le sous-secrétaire d'Etat, et de tous les directeurs généraux du ministère, qui en sont membres de droit.

2° La sous-commission de la direction.

Elle est présidée par le directeur général et comprend tous les chefs de divisions.

3° La sous-commission de la province.

Cette sous-commission comprend le commissaire de la province, président, et tous les chefs des services représentés dans la province par les différents départements ministériels.

La Commission du Service civil est chargée de veiller à l'application de la loi sur les fonctionnaires du 22 décembre 1936. Elle a le pouvoir de faire des règlements sur toutes questions concernant les fonctionnaires. Le recrutement, la nomination, l'avancement, les traitements, la discipline et la révocation des fonctionnaires ne peuvent être faits sans son approbation. Elle organise des concours communs à toutes les administrations centrales et provinciales. Elle s'occupe des boursiers de l'Etat qui sont envoyés dans les pays étrangers pour faire leurs études suivant les besoins des départements ministériels.

Les sous-commissions du Service civil, placées auprès de chaque ministère, de chaque direction et de chaque province, sont chargées d'aider la Commission du Service civil à veiller à ce que la loi et les règlements relatifs aux fonc-

tionnaires soient bien observés dans chacun de ces organes administratifs.

La Commission du Service civil est un organisme très important. Elle joue un rôle considérable dans l'administration en exerçant le contrôle disciplinaire sur tous ses agents.

§ 2. — *Les diverses catégories de fonctionnaires*

La loi du 22 décembre 1936 distingue six catégories de fonctionnaires civils :

Première catégorie : les fonctionnaires politiques. Elle comprend les ministres et les secrétaires des ministres.

Deuxième catégorie : les fonctionnaires ordinaires. Ce sont tous ceux qui occupent des fonctions permanentes dans l'administration.

Troisième catégorie : les fonctionnaires des services commerciaux. Cette catégorie de fonctionnaires se distingue des fonctionnaires ordinaires par le mode de recrutement, qui leur est spécial, et par le régime de la retraite.

Quatrième catégorie : les fonctionnaires de la Cour. Ce sont en vérité des fonctionnaires ordinaires qui sont recrutés d'une manière spéciale.

Cinquième catégorie : les fonctionnaires des services parlementaires. Elle comprend tous les agents employés au secrétariat général de l'Assemblée des Représentants du Peuple.

En Thaïlande, l'Assemblée des Représentants du Peuple n'élit pas son secrétaire. Celui-ci est un fonctionnaire qui occupe une fonction permanente. Mais il n'est pas placé sous l'autorité du Gouvernement, il relève du président de l'Assemblée. Ses subordonnés sont dans la même situa-

tion que lui ; c'est pour cela qu'on les appelle « fonctionnaires parlementaires ».

Sixième catégorie : les fonctionnaires spéciaux. Ce sont tous les auxiliaires dont la situation par rapport à l'administration est contractuelle.

Parmi ces diverses catégories de fonctionnaires, nous ne retiendrons dans cet exposé que ceux de la deuxième catégorie qui sont des fonctionnaires proprement dits. D'ailleurs, les règles générales établies par la loi du 22 décembre 1936 ne visent particulièrement que cette catégorie de fonctionnaires.

§ 3. — *L'entrée dans la fonction publique*

Nous commencerons par étudier les règles relatives à l'entrée dans la fonction publique de ces fonctionnaires.

L'entrée dans la fonction publique nécessite un concours. Plusieurs conditions sont fixées par la loi du 22 décembre 1936 pour les candidats au concours préalable à la nomination. Ainsi, pour être admis au concours, il faut :

1° Etre de nationalité thaï :

Dans tous les pays la fonction publique est réservée aux citoyens. Les étrangers ne sont pas admis.

En ce qui concerne les étrangers naturalisés, la loi ne fixe pas de délai, comme dans certains pays, notamment en France (1), avant de pouvoir être nommé à des fonctions publiques. C'est une lacune qu'il est souhaitable de combler.

2° Etre âgé de 18 ans accomplis ;

3° Etre partisan convaincu du régime constitutionnel ;

(1) La loi française du 19 juillet 1934 fixe un délai de dix ans après la naturalisation.

Cette condition montre le souci du législateur thaï d'écarter toute personne qui pourrait gêner le développement du nouveau régime.

- 4° N'être pas en état d'infirmité physique ou mentale ;
- 5° N'être pas en disponibilité ;
- 6° N'être pas une personne de mauvaises mœurs ;
- 7° N'être pas criblé de dettes ;
- 8° N'avoir pas été révoqué de la fonction publique ;
- 9° N'avoir pas été frappé d'une peine d'emprisonnement, sauf dans les cas de contravention ou de délit par imprudence.

La condition de masculinité n'est pas exigée par la loi. Cependant, la Commission du Service civil a le pouvoir de faire des règlements, réservant exclusivement aux hommes les emplois publics dont la nature ne saurait convenir aux femmes, dans l'intérêt du service public.

La nomination est faite en principe d'après la liste de classement des candidats par ordre de mérite présentée par le jury du concours.

Les fonctionnaires ordinaires sont divisés en cinq classes :

- 1° Les fonctionnaires hors classe.

Ce sont les sous-secrétaires d'Etat et les directeurs généraux.

- 2° Les fonctionnaires de première classe équivalant aux chefs de divisions ;

- 3° Les fonctionnaires de deuxième classe qui correspondent aux chefs de bureaux ;

- 4° Les fonctionnaires de troisième classe comme des sous-chefs de bureaux ;

- 5° Les fonctionnaires de quatrième classe correspondant aux clercs.

Seuls les fonctionnaires de troisième et de quatrième classes sont recrutés aux concours libres. C'est par avancement que ceux-ci arrivent à être nommés fonctionnaires de classes supérieures.

Le concours libre comporte un examen du genre scolaire. C'est une épreuve de capacité et d'aptitude. On s'attache à mesurer quelle sera la capacité de travail des candidats, après qu'ils auront appris leur métier, et à rechercher l'aptitude immédiate des candidats pour la besogne que l'on attend d'eux. Les candidats admis doivent posséder la meilleure éducation générale possible.

Les candidats sont classés dans l'ordre de leur succès à l'examen et les nominations sont faites en principe suivant cet ordre.

Les fonctionnaires de troisième et de quatrième classes sont recrutés séparément par des concours d'un caractère différent. Le concours pour les fonctionnaires de troisième classe est approprié aux gradés universitaires, tandis que le concours pour ceux de la quatrième classe est mis au niveau des jeunes gens qui ont terminé leurs études dans l'enseignement secondaire.

Toutefois, certains fonctionnaires sont recrutés non au concours libre, mais au concours limité ou sur simple examen d'admission en raison des exigences particulières du service. Il y a des fonctions qui exigent des connaissances techniques ou une expérience telles qu'on peut difficilement organiser un concours.

§ 4. — *La situation juridique des fonctionnaires*

En droit thaï, la situation juridique des fonctionnaires est statutaire. Elle est uniquement déterminée par des lois et règlements relatifs à un poste ou à un cadre donné (1).

(1) Cf. ROLLAND, *op. cit.*, pp. 68-69.

La thèse d'après laquelle les fonctionnaires seraient liés à leur fonction par contrat est écartée. La loi du 22 décembre 1936 a pris soin de distinguer d'avance la situation juridique des personnes qui occupent des emplois publics, en vertu des contrats qu'elles ont passé avec l'administration, avec celle des fonctionnaires ordinaires. Elle les classe dans la catégorie des fonctionnaires spéciaux. Ces fonctionnaires spéciaux n'ont pas les mêmes droits que les fonctionnaires ordinaires. En principe, ils n'ont pas le droit à la retraite, sauf stipulation contraire dans les contrats. Leurs droits et leurs obligations sont fixés par les clauses des contrats. La situation juridique de ces fonctionnaires ne peut être modifiée par l'administration comme elle l'entend ; celle-ci doit respecter les contrats. Au contraire, les fonctionnaires ordinaires doivent subir, sans prétendre qu'il y a violation d'un engagement contracté vis-à-vis d'eux, les modifications apportées à leur statut ou au régime de l'emploi qu'ils occupent ; l'administration peut le modifier quand elle le voudra. Tout cela fait ressortir nettement le caractère statutaire de la situation juridique des fonctionnaires ordinaires.

§ 5. — *Les droits des fonctionnaires*

Les fonctionnaires ont des droits suivants :

1° Le droit d'exercer la fonction (1).

Ce droit commence du jour de la nomination du fonctionnaire et prend fin le jour de sa sortie du service.

La fonction publique confère au fonctionnaire certains privilèges et le place dans une situation spéciale par rap-

(1) Cf. A. MESTRE, *op. cit.*, pp. 180 et s. ; WALINE, *op. cit.*, pp. 361 et s.

port aux autres citoyens. Ainsi le Code pénal punit de peine plus sévère les crimes et les délits commis contre les fonctionnaires en état de service. Divers textes punissent les injures, outrages, violences, diffamations atteignant les fonctionnaires. Il est aussi nécessaire de donner aux fonctionnaires toutes les garanties de stabilité, de régularité de leur carrière, qui sont compatibles avec l'intérêt du service, notamment en ce qui concerne l'avancement et les mesures disciplinaires.

2° Le droit à l'avancement.

Suivant la loi du 22 décembre 1936, l'avancement peut avoir lieu de deux manières : au concours et au choix. L'avancement au concours n'est appliqué qu'aux fonctionnaires subalternes. Ainsi, d'après l'article 16 de cette loi, les fonctionnaires de quatrième classe ne peuvent s'élever à la troisième classe que par concours.

Il n'en est pas de même pour les fonctionnaires à partir de la troisième classe dont l'avancement se fait au choix. Ainsi un fonctionnaire de troisième classe peut être promu fonctionnaire de deuxième classe sur présentation du chef de service (directeur général) à la sous-commission du Service civil du ministère. Pour proposer un fonctionnaire quelconque à l'avancement, le chef du service doit fixer son choix parmi les fonctionnaires de la même classe, en tenant compte de leur aptitude et de leur capacité, et non de leur ancienneté. Si la sous-commission ministérielle approuve cette présentation, elle soumettra sa décision au ministre qui ordonnera l'avancement du fonctionnaire ainsi présenté.

3° Le droit à un traitement en argent.

Les fonctionnaires reçoivent un traitement en argent qui leur est payé par douzième échu. Les traitements sont

fixés d'après les classes auxquelles appartiennent les fonctionnaires et suivant le tableau des traitements annexé à la loi du 22 décembre 1936. Il y a un classement qui sert de base à l'augmentation de traitements. Dans chaque classe de fonctionnaires, les traitements sont répartis en plusieurs échelons partant du salaire minimum au salaire maximum : il y a six échelons pour les fonctionnaires hors classe, sept pour ceux de la première classe, sept aussi pour ceux de la deuxième classe, cinq pour ceux de la troisième classe et douze pour ceux de la quatrième classe.

4° Le droit à une pension de retraite.

La retraite est une pension viagère versée aux fonctionnaires sortis de service.

La loi du 17 novembre 1935 sur l'indemnité et la retraite des fonctionnaires distingue quatre espèces de pensions de retraite.

a) La pension d'indemnisation accordée aux fonctionnaires en cas de suppression d'emplois qu'ils occupent.

b) La pension d'infirmité allouée aux fonctionnaires qui sont atteints de maladies qui les rendent incapables de remplir leur fonction.

c) La pension de limite d'âge. Cette pension est accordée aux fonctionnaires qui ont atteint l'âge de 55 ans accomplis. Cette limite d'âge peut être prolongée jusqu'à 60 ans sur la demande du ministre de qui relève le fonctionnaire.

d) La pension d'ancienneté est versée aux fonctionnaires qui ont fait vingt-cinq ans de service, même s'ils n'ont pas atteint l'âge de la retraite.

Les fonctionnaires qui auront droit à la retraite doivent justifier de dix ans de service effectif au moins. Dans le cas contraire, ils n'auront droit qu'à une indemnité qui leur sera versée globalement à la sortie de service.

Tout fonctionnaire frappé d'invalidité au cours du service a droit à une pension spéciale, qui est plus élevée qu'une pension ordinaire et qui est dispensée de toute condition d'âge ou d'ancienneté.

En cas de décès du fonctionnaire occasionné par le service, la pension est versée à la veuve et aux enfants mineurs du fonctionnaire.

§ 6. — *Les obligations des fonctionnaires*

Aux termes de la loi du 22 décembre 1936, les obligations des fonctionnaires sont les suivantes :

1° Le fonctionnaire doit exercer sa fonction. Cette obligation est la plus importante. Le fonctionnaire est tenu de remplir sa fonction par lui-même ; la délégation n'est possible qu'en vertu d'un texte formel. Ainsi le ministre ne peut déléguer ses pouvoirs de décision sur certaines affaires au sous-secrétaire d'Etat ou aux directeurs généraux qu'en vertu d'un décret (1). De plus, la loi du 22 décembre 1936 ajoute que le fonctionnaire doit remplir sa fonction avec honnêteté. Il doit pour cela éviter tout acte susceptible d'être préjudiciable à l'intérêt du service.

Le fonctionnaire est tenu d'assurer sa fonction sans autres arrêts et interruptions que ceux prévus par les lois et les règlements. La grève leur est strictement interdite par la loi. Elle constitue un délit pénal passible d'une peine pouvant aller jusqu'à cinq ans de prison, ou d'une amende jusqu'à concurrence de 5.000 Baht (80.000 francs français) (2).

2° Le fonctionnaire doit consacrer tout son temps et toute son activité au service de l'Etat.

(1) Cf. Loi du 8 octobre 1934, art. 6.

(2) Cf. Code pénal, art. 104, modifié par la loi du 16 avril 1936.

Il leur est interdit d'exercer une profession commerciale ou industrielle, ou de chercher des intérêts par des moyens qui ne sont pas compatibles avec la fonction publique.

Il doit être désintéressé : tout fonctionnaire qui aura tiré quelque profit que ce soit des actes dont il a l'administration ou la surveillance n'est passible d'emprisonnement ou d'amende (1).

3° Les fonctionnaires sont tenus au loyalisme envers le régime constitutionnel.

Les fonctionnaires non seulement doivent la fidélité au régime constitutionnel, mais ils ont encore le devoir de le propager.

Les fonctionnaires sont tenus en principe de faire la même politique que le gouvernement. Cependant, à titre de simple citoyen, ils disposent des libertés ordinaires garanties par la Constitution et les lois en vigueur.

4° Les fonctionnaires sont astreints au secret professionnel.

La révélation des secrets qu'ils ont connus en raison de leur fonction n'est pas seulement une grave faute disciplinaire, mais elle constitue aussi un délit pénal passible des peines de prison ou d'amende (2).

5° Les fonctionnaires doivent se conformer au régime disciplinaire. Ils sont soumis au régime disciplinaire qu'ils doivent observer scrupuleusement, aussi bien dans leur vie publique que dans leur vie privée. Ainsi, d'après la loi du 22 décembre 1936, le fonctionnaire doit toujours garder sa bonne réputation. Il ne doit pas faire usage abusif des alcools et des drogues, et il ne doit

(1) Cf. Code pénal, art. 132.

(2) Cf. Code pénal, art. 144, modifié par la loi du 5 septembre 1934 et la loi du 22 décembre 1936, art. 54.

pas être criblé de dettes. En un mot, il doit éviter tout acte qui serait susceptible de nuire à la dignité de sa fonction publique. Il est tenu d'être poli envers ses supérieurs et envers le public. Il doit rester uni avec ses collègues et pratiquer la solidarité professionnelle (1).

Dans l'accomplissement de sa fonction, le fonctionnaire doit obéir aux ordres et instructions de service donnés par ses supérieurs dans les limites légales. S'il n'en est pas d'accord avec ses supérieurs, il a le droit de leur adresser son opinion par écrit. Si ceux-ci persistent dans leurs ordres, il doit s'incliner et obéir. Il doit aussi respecter l'ordre de la hiérarchie, il lui est défendu de s'adresser à une autorité supérieure sans passer par l'intermédiaire de ses chefs immédiats, sauf dans le cas où il a obtenu au préalable l'autorisation (2).

En cas de manquement à leurs obligations, les fonctionnaires s'exposent à des répressions disciplinaires qui peuvent être : 1° le licenciement, 2° la révocation, 3° la diminution de traitement, 4° le blâme ou 5° l'avertissement, suivant la gravité de la faute commise.

Toutes ces mesures disciplinaires ne peuvent être appliquées aux fonctionnaires qu'avec l'approbation de la Commission du Service civil. Les répressions sévères, comme le licenciement et la révocation, ne pourront être prononcées contre eux que par décisions de la Commission du Service civil qui, pour cet effet, remplit le rôle du Conseil de discipline.

Il convient de remarquer en cette occurrence qu'une règle très intéressante, la communication du dossier, qui est appliquée en France par la loi du 22 avril 1905, n'existe

(1) Cf. Loi du 22 décembre 1936, art. 50, 51 et 52.

(2) Cf. Loi du 22 décembre 1936, art. 46.

pas dans la législation thaï. Cette règle qui donne à tous les fonctionnaires le droit « à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et de tous les autres documents composant leur dossier, avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire » (1), est une garantie très importante accordée aux fonctionnaires. Il serait bien souhaitable, selon nous, qu'elle soit introduite dans le régime disciplinaire thaï.

§ 6. — *La sortie de la fonction publique*

La sortie de la fonction publique, suivant l'article 37 de la loi du 22 décembre 1936, peut avoir lieu de cinq manières :

- a) par décès ;
- b) par démission ;
- c) par mise hors de service ;
- d) par révocation ;
- e) par licenciement.

En dehors des cas prévus par cet article, les fonctionnaires peuvent encore sortir de leur fonction par la suppression de l'emploi.

Ces diverses modalités méritent quelques développements.

En cas de démission du fonctionnaire, la démission ne produit ses effets qu'après acceptation par l'autorité supérieure, qui est le ministre dans le cas de démission d'un fonctionnaire à partir de la deuxième classe, le directeur général dans le cas d'un fonctionnaire de troisième ou de quatrième classe. Enfin, le commissaire de la province peut aussi accepter la démission d'un fonctionnaire pro-

(1) Cf. Loi du 22 avril 1905, art. 65.

vincial de quatrième classe, sous réserve toutefois de rendre compte au directeur général de l'autorité duquel relève le fonctionnaire.

L'autorité supérieure peut d'ailleurs retarder ou refuser cette acceptation dans l'intérêt du service.

La mise hors de service peut se présenter sous quatre formes :

1° Par la mise à la retraite d'office, dans le cas du fonctionnaire qui a fait vingt-cinq ans de service. Cette mesure n'est pas disciplinaire. Elle est employée dans le cas où il est reconnu par le ministre que l'intérêt du service exige la cessation de la fonction d'un fonctionnaire quelconque.

2° La mise hors de service peut aussi être appliquée dans l'intérêt du service dans le cas d'un fonctionnaire qui a été accusé de manquement à la discipline mais dont la faute commise n'est pas assez grave pour entraîner la révocation. Si le ministre estime que le maintien de ce fonctionnaire dans sa fonction serait préjudiciable au service, il a le pouvoir de le mettre hors de service.

3° La mise hors de service peut être encore appliquée dans le cas d'un fonctionnaire qui assure d'une façon insuffisante sa fonction, dans le cas aussi d'un fonctionnaire qui ne fait pas preuve d'un loyalisme suffisant envers le régime constitutionnel.

4° La perte de la nationalité thaï entraîne aussi la mise hors de service. Cela peut se produire dans le cas de naturalisation ou du mariage (il s'agit d'une femme fonctionnaire mariée avec un étranger) fait après l'entrée du fonctionnaire dans la fonction publique.

5° La mise hors de service peut être enfin appliquée au fonctionnaire pour raison d'infirmité physique ou morale.

Dans tous les cas, le fonctionnaire mis hors de service ne perd pas son droit à la retraite.

Le licenciement est la plus sévère des mesures disciplinaires. Cette mesure ne peut être employée qu'en cas de faute très grave commise par le fonctionnaire. Elle est prononcée par la Commission du Service civil.

La révocation peut être prononcée par le ministre, avec l'approbation de la Commission du Service civil, contre le fonctionnaire coupable d'une faute qui n'est pas assez grave pour attirer contre lui le licenciement.

La différence entre le licenciement et la révocation consiste en ceci que le licenciement a pour conséquence de supprimer la retraite, tandis que la révocation ne fait pas nécessairement perdre le droit à la retraite, sauf décision expresse prise par l'autorité qui a prononcé la révocation.

Avec l'étude sur les fonctionnaires, nous avons ainsi terminé de décrire l'organisation de l'administration centrale. Nous traiterons dans le titre suivant l'organisation provinciale de la Thaïlande.

TITRE II

L'ORGANISATION PROVINCIALE

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE

DE L'ORGANISATION PROVINCIALE

SECTION I

Des origines à la réforme de l'administration provinciale de 1894

Depuis la fondation de la Thaïlande, le Royaume était divisé administrativement en provinces. Les provinces étaient classées en trois catégories : provinces intérieures, provinces extérieures et provinces ou Etats vassaux dépendants du Royaume.

§ 1. — *Les provinces intérieures*

Les provinces intérieures comprenaient la capitale et quelques provinces limitrophes qui étaient administrées directement par le Roi avec le concours de ses six ministres.

La capitale du Royaume était autrefois entourée de quatre côtés par des villes d'avant-garde qu'on appelle provinces intérieures. La distance maximum entre ces provinces et la capitale ne devait pas excéder la distance de deux

journées de marche, afin que la communication avec la capitale pût être assurée d'une façon constante. C'est pour cette raison que la circonscription qui comprenait la capitale et les provinces intérieures n'était pas bien grande. Mais cette organisation présentait une importance stratégique et avait pour but de renforcer la défense de la capitale.

Lors de la réforme administrative qui eut lieu vers le milieu du xv^e siècle, sous le règne du Roi Traï Lokanath (1431-1488), cette circonscription intérieure fut étendue sur un territoire beaucoup plus vaste en vue de renforcer la centralisation administrative. Les provinces du Royaume furent classées en quatre catégories : savoir, les provinces de première classe, les provinces de deuxième classe, les provinces de troisième classe et les provinces de quatrième classe, suivant l'importance de ces provinces et le nombre de leurs habitants. Les provinces intérieures furent rangées dans la catégorie de quatrième classe.

Comme ces provinces étaient administrées directement par le Roi et ses ministres, les agents qui y étaient accrédités n'étaient que des agents subalternes qui n'avaient pas les attributions des gouverneurs des provinces extérieures. A la tête de chacune d'elles se trouvait un gouverneur par commission (1) pour trois ans, nommé par le Roi, et un certain nombre de fonctionnaires qui relevaient des ministres du Roi.

Chaque province intérieure était subdivisée en districts ; chaque district en communes, et enfin chaque commune en villages. Il y avait pour chacune de ces subdivisions un chef nommé par le pouvoir central.

(1) Cf. Prince DAMRONG, *op. cit.*, p. 17 ; DE LA LOUBÈRE, *Du Royaume de Siam*, t. I, pp. 318-328.

Cette organisation était restée sans grands changements jusqu'à la réforme de l'administration provinciale en 1894.

§ 2. — *Les provinces extérieures*

Étaient appelées provinces extérieures toutes celles qui n'étaient pas comprises dans la circonscription de la capitale. Cette distinction existait depuis la fondation du Royaume. Ainsi, sauf la partie occupée par les provinces intérieures, le territoire du pays était divisé en provinces extérieures.

Autrefois, comme les relations entre la capitale et les provinces extérieures étaient fort mal assurées, faute de moyens de communications développés, le pouvoir central ne pouvait pas facilement donner ses ordres aux agents provinciaux, les provinces extérieures jouissaient ainsi d'une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir central. Elles étaient gouvernées par des gouverneurs nommés par le Roi parmi les princes du sang et les hauts fonctionnaires du Royaume. Ces gouverneurs représentaient le Roi en province et recevaient de lui tout le pouvoir administratif et judiciaire. Une fois nommés par le Roi, les gouverneurs des provinces extérieures jouissaient d'une autorité presque absolue sur leur province. Ils étaient presque indépendants du pouvoir central. Aussi, il n'était pas difficile pour les gouverneurs, surtout les plus puissants et les plus éloignés de la capitale, de se soustraire à la domination royale.

Cette situation n'était pas sans inconvénients. Sous un roi puissant, ces provinces lui restaient bien soumises ; mais, sous un roi faible, les révoltes étaient fréquentes. Certaines provinces, surtout celles qui étaient gouvernées par les gouverneurs puissants, proclamèrent plus d'une fois leur indépendance vis-à-vis du Roi et celui-ci avait bien de

la peine à les ramener sous son autorité. L'unité du Royaume était ainsi constamment menacée.

Pour remédier à ce grave inconvénient, une réforme avait été effectuée vers le milieu du xv^e siècle, dans le sens d'une centralisation progressive. On avait élargi la circonscription intérieure du Royaume qui était administrée directement par le pouvoir central (1). De cette manière, une grande partie du territoire était placée sous la juridiction directe du Roi et, en même temps, la circonscription intérieure se rapprochait des provinces extérieures. En outre, on avait réparti entre les ministres du Roi l'administration des provinces extérieures.

Les provinces extérieures étaient divisées en trois classes suivant leur importance et leur population. Elles étaient organisées sur le modèle de la capitale.

A la tête de chaque province se trouvait un gouverneur, représentant du Roi. Il était assisté par un certain nombre d'officiers dont les fonctions correspondaient à celles des six ministres du Roi. Ainsi, il y avait dans chaque province un chef des services militaires qui commandait la garnison de la province et un chef des services civils qui faisait exécuter tous les ordres du gouverneur relatifs au peuple, comme les deux premiers ministres du Roi. De plus, quatre officiers étaient préposés à la direction des services de l'administration intérieure, des services du palais du gouverneur, des services des finances et des services de l'agriculture, exactement comme les quatre ministres du Roi. En dehors de ces agents, il convient de signaler un autre agent qui remplissait les fonctions de procureur du Roi. Cet agent était un homme de confiance du Roi, envoyé

(1) Voir *supra*, § 1^{er}.

auprès du gouverneur pour veiller à l'administration de la justice en province, mais surtout pour épier le gouverneur (1).

Chaque province extérieure est subdivisée en districts, en communes, et en villages comme les provinces intérieures, chacune de ces subdivisions étant administrée par un chef nommé par le gouverneur de la province.

§ 3. — *Les Etats et provinces vassaux*

Autrefois, en dehors du territoire de la Thaïlande proprement dit, le Royaume comprenait aussi les territoires des Etats et provinces vassaux, tributaires du Roi de Thaïlande : Provinces cambodgiennes, Etats du Laos, Etats Chans, Etats malais (2).

Ces Etats et provinces vassaux étaient gouvernés librement par leur propre prince. Les princes des Etats et provinces vassaux étaient nommés par le Roi de Thaïlande sur la proposition des populations. La plupart de ces Etats étaient presque indépendants, ils étaient seulement tenus de payer tribut au Roi de Thaïlande de trois en trois ans.

Actuellement il n'existe plus d'Etats et provinces vassaux de la Thaïlande. Ceux-ci ont été, les uns, annexés au Royaume et réduits en provinces ordinaires, les autres cédés par traités aux puissances étrangères au début du xx^e siècle.

(1) Cf. DE LA LOUBÈRE, *op. cit.*, pp. 322 et s.

(2) Cf. VIVIEN DE SAINT-MARTIN, *Nouveau Dictionnaire de Géographie universelle*, t. V, pp. 872-883.

SECTION II

De la réforme de 1894 à 1933

La réforme de l'organisation provinciale qui avait été effectuée en 1894 et dans les années suivantes avait apporté de très grands changements au régime de l'administration provinciale que nous avons étudiée dans la première section.

Jusqu'en 1894, l'administration des provinces était confiée à plusieurs ministres qui se partageaient leur juridiction géographiquement. Comme nous avons vu dans le titre premier, le premier ministre des Affaires civiles avait la direction des provinces du nord, le premier ministre des Affaires militaires celle des provinces du sud et le ministre des Finances, qui était en même temps ministre des Affaires étrangères, avait la haute main sur les provinces maritimes (1). En 1894, on a confié au ministre de l'Intérieur l'administration de toutes les provinces du Royaume, sauf celles du département de Bangkok, la capitale, qui étaient sous la direction du ministre de la Capitale. Le territoire du Royaume fut alors divisé en départements groupant un certain nombre de provinces. Tous les départements étaient placés sur le même pied. On ne faisait plus la distinction entre les provinces de première, de deuxième, de troisième et de quatrième classe comme auparavant.

Après la réforme de 1894, le Royaume fut divisé administrativement suivant cet ordre : 1° les départements, 2° les provinces, 3° les districts, 4° les communes et 5° les villages.

Nous étudierons successivement l'organisation de cha-

(1) Voir *supra*, Titre I^{er}, Chapitre I^{er}, Section I^{re}.

cune de ces circonscriptions administratives en commençant par le département.

§ 1. — *L'organisation du département*

Le département était la plus grande circonscription administrative de l'Etat. Il n'avait pas de personnalité juridique. Les départements étaient au début au nombre de dix-huit ; mais à la suite de fusions successives effectuées après la réforme de 1894, le nombre des départements fut réduit d'abord à quatorze, puis finalement à dix.

En 1922, le Ministère de la Capitale a opéré sa fusion avec le Ministère de l'Intérieur qui, à partir de cette date, a été seul chargé de l'administration de toutes les circonscriptions administratives du Royaume.

Le département avait été au début administré par une commission royale composée d'un haut commissaire, représentant du Roi, chargé de la direction de tous les services départementaux, un commissaire de la justice, un commissaire de l'intérieur, un commissaire des finances, un secrétaire et un médecin du département. Cette organisation ne diffère pas beaucoup de l'organisation antérieure. Mais il est un point qu'il convient de faire ressortir, c'est que le haut commissaire du département n'avait plus le pouvoir judiciaire comme les gouverneurs d'autrefois. Ce pouvoir avait été attribué au commissaire de la justice qui relevait du ministre de la Justice.

En 1922, l'organisation intérieure du département fut modifiée par le Règlement sur l'administration provinciale du 26 août 1922. Le haut commissaire prit le nom de préfet. Il relevait encore directement du Roi jusqu'en 1926 où une ordonnance royale du 1^{er} mai 1926 le plaça sous l'autorité du Ministre de l'Intérieur. Cependant le préfet

représentait comme avant les intérêts généraux de l'Etat dans son département et tous les autres ministres avaient le droit de lui adresser des instructions.

Auprès du préfet, chef du département, se trouvaient des agents qui représentaient les différents ministères, dont les principaux étaient : le procureur du Roi, le chef de l'administration, le commandant de la gendarmerie, le chef du service de la santé publique, le chef du matériel, le chef du service de l'instruction publique, le percepteur principal, le chef du service des finances, le chef du service de l'agriculture.

L'autorité judiciaire désormais séparée de l'autorité administrative, il y eut dans chaque département un président du tribunal départemental chargé de l'administration de la justice dans cette circonscription administrative et dépendant du Ministère de la Justice.

Depuis 1895, il y avait chaque année à la Capitale une conférence de tous les préfets du Royaume. Cette conférence annuelle avait pour but de faire échanger des connaissances utiles entre les préfets de différents départements et de rechercher les méthodes les plus propres à assurer le fonctionnement des services départementaux dans les meilleures conditions possibles.

§ 2. — *L'organisation de la province*

Après la création des départements, la province ne fut plus la première circonscription administrative de l'Etat. Elle était considérée comme une circonscription secondaire faisant partie du département.

L'organisation de la province était d'abord basée sur le règlement de l'administration provinciale de 1897. Ce

règlement a été modifié par le règlement de 1922 qui avait organisé la province sur le modèle du département.

Suivant le règlement de 1897, chaque province était administrée par un gouverneur assisté d'un conseil. Ce conseil comprenait deux catégories de membres : les membres fonctionnaires et les membres non fonctionnaires, nommés parmi les notabilités de la province.

Les membres fonctionnaires sont au nombre de trois : le sous-gouverneur, le procureur du Roi et le directeur des services généraux de la province. Les agents de la province comprenaient encore un grand nombre d'agents subalternes.

Le gouverneur de la province ne recevait plus des instructions directement du ministre comme autrefois, sauf en ce qui concerne les affaires urgentes. Il recevait des ordres du préfet qui était son chef immédiat et était tenu de lui rendre compte de tout ce qui pouvait intéresser le fonctionnement des services provinciaux.

Le règlement du Ministre de l'Intérieur du 26 août 1922 avait introduit d'importants changements dans l'administration provinciale. Il supprima le conseil provincial et du même coup les membres non fonctionnaires. Le gouverneur de la province était chargé de l'administration générale de la province et était le chef hiérarchique de tous les agents provinciaux. En dehors du gouverneur, le personnel de l'administration provinciale comprenait un sous-gouverneur, qui remplaçait le gouverneur pendant son absence et l'assistait dans l'administration de la province, un commandant de la gendarmerie, un procureur du Roi et des agents des services extérieurs des différents ministères comme dans le département.

§ 3. — *L'organisation du district*

Chaque province est subdivisée en districts. L'organisation du district était régie par la loi du 20 mai 1897. Cette loi a été abrogée par la loi du 4 juillet 1914 sur l'organisation locale, qui reste actuellement en vigueur.

Suivant l'article 33 de la loi du 20 mai 1897, un district est une agglomération qui compte environ dix mille habitants.

Il était administré par une commission qui comprenait : 1° un chef du district, 2° un ou plusieurs sous-chefs du district, et 3° un ou plusieurs percepteurs, suivant l'importance des affaires du district.

1° Le chef du district, suivant la loi de 1897, était nommé par le préfet d'après une liste de trois noms dressée par le gouverneur de la province. Pour dresser cette liste, le gouverneur devait faire son choix parmi les hommes de nationalité thaï ayant leur domicile dans le district ou s'étant engagés à s'y établir après leur nomination. Le gouverneur devait choisir de préférence les anciens fonctionnaires ou les notabilités du district.

Le chef du district, chargé de l'administration générale du district, avait pour mission d'assurer l'ordre public dans sa circonscription et, en raison de cela, il était en même temps un agent de police administrative et de police judiciaire.

2° Il peut y avoir un ou plusieurs sous-chefs du district destinés à assister le chef du district dans toute sa besogne administrative. Les sous-chefs de district étaient choisis par le chef du district et nommés par le préfet d'après une liste

de noms dressée par le chef du district d'accord avec le gouverneur de la province.

3° Le percepteur était nommé dans les mêmes conditions que le sous-chef du district. Il était chargé du recouvrement d'impôts et de la comptabilité publique.

Tous les membres de la commission étaient solidairement responsables de l'administration du district.

§ 4. — *L'organisation de la commune*

La commune, subdivision du district, était constituée, suivant l'article 22 de la loi du 20 mai 1897, de dix villages.

L'administration de la commune était confiée à un chef de la commune. Le chef de la commune était un des doyens des villages élu par ses collègues et nommé par le gouverneur de la province. C'était un agent du pouvoir central.

Le chef de la commune avait sous ses ordres tous les doyens des villages compris dans sa circonscription. Il était assisté dans ses fonctions par deux agents de la commune, nommés par le gouverneur de la province sur sa proposition.

§ 5. — *L'organisation du village*

D'après l'article 8 de la loi du 20 mai 1897, un village était un groupe de dix maisons ou une agglomération d'environ cent habitants.

Le village était administré par un doyen du village élu par les habitants de deux sexes. Pour être éligible, il faut être de nationalité thaï, être âgé de 21 ans accomplis et n'être pas un militaire en état de service. L'élection est faite à la majorité relative.

Le doyen élu par le peuple ne peut pas encore entrer en

fonction avant d'être nommé par le gouverneur de la province.

Nous verrons dans la suite que l'organisation du village, ainsi que celle de la commune, établies par la loi du 20 mai 1897, ne diffèrent pas beaucoup du système de l'organisation de la commune et du village prévue par la loi du 4 juillet 1914.

§ 6. — *Le régime spécial de la capitale*

Jusqu'en 1922, l'organisation du département de Bangkok, la capitale du Royaume, n'était pas la même que celle des autres départements. Il y avait un régime spécial pour la capitale.

D'abord le département de Bangkok n'était pas placé sous la direction du Ministre de l'Intérieur comme tous les autres départements. Il était administré par un ministre appelé Ministre de la Capitale, qui remplissait les fonctions de préfet. Les services relatifs à l'administration de Bangkok constituaient un ministère distinct. Ensuite, dans le département de Bangkok, il y avait deux catégories de districts : les districts intérieurs et les districts extérieurs. Les districts intérieurs de la capitale étaient divisés en communes, mais ces communes n'avaient pas de chefs et n'étaient pas subdivisées en villages. Elles étaient administrées directement par les chefs des districts. Mais l'organisation des districts extérieurs était basée sur les mêmes règles que les districts des autres départements. Cette distinction en districts intérieurs et districts extérieurs subsiste encore à l'heure actuelle.

En 1922, le Ministère de la Capitale opéra sa fusion avec le Ministère de l'Intérieur, et le département de Bangkok fut administré par un préfet comme tous les autres départ-

tements. L'administration des départements était ainsi réunie sous la seule autorité du Ministre de l'Intérieur. On peut dire que le régime spécial pour la capitale a été supprimé à partir de 1922.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION PROVINCIALE A L'EPOQUE ACTUELLE

L'organisation provinciale de la Thaïlande a subi une dernière réforme en 1933. Réforme qui a été introduite par la loi du 9 décembre 1933 sur l'organisation administrative du Royaume.

Aux termes de l'article 17 de cette loi, l'administration provinciale est organisée en provinces et en districts. Les départements sont dissous, le Royaume est divisé en 70 provinces. Cette loi ne parle pas de la commune, ni du village, bien que ces circonscriptions administratives continuent de subsister encore à l'heure actuelle, en vertu des dispositions de l'article 29 de la loi du 9 décembre 1933 qui sont ainsi conçues : « Les dispositions de la loi du 4 juillet 1914 concernant l'organisation de la commune et du village continuent à être appliquées tant que la loi sur l'organisation municipale n'est pas encore appliquée dans ces circonscriptions ». L'idée du législateur est de transformer toutes les communes existantes en personnes administratives décentralisées. C'est pour cette raison qu'actuellement nous sommes en présence de deux sortes de communes : les unes sont de simples circonscriptions administratives organisées par la loi du 4 juillet 1914 et les autres sont

des personnes administratives décentralisées, créées par la loi du 31 mars 1934. Les communes de la première catégorie, que nous appellerons dans la suite « communes non décentralisées », sont les plus nombreuses en comparaison avec le nombre des communes de la seconde catégorie, que nous appellerons « communes » tout court. Cela est dû à une raison purement financière, comme nous l'avons déjà signalé dans notre introduction (1). Nous sommes actuellement en période de transition. Les communes non décentralisées sont appelées à disparaître dans l'avenir.

Une innovation très importante qui a été introduite dans l'administration provinciale est la création de l'Assemblée provinciale, organe délibérant de la province, par la loi du 31 mars 1934.

Nous étudierons successivement dans ce chapitre l'organisation de la province (section 1^{re}) et du district (section 2), telle qu'elle résulte des dispositions de la loi du 9 décembre 1933 et de celles de la loi du 31 mars 1939. Et, pour compléter notre exposé sur l'organisation provinciale, nous parlerons de l'organisation de la commune non décentralisée et du village suivant les règles de la loi du 4 juillet 1914.

SECTION I

L'organisation de la province

La province est redevenue la première et la plus importante des circonscriptions administratives de l'Etat, par la dissolution du département en 1933.

Le Royaume de Thaïlande est divisé en soixante-dix provinces, qui constituent chacune un cadre pour les services

(1) Voir *supra*.

généraux de l'Etat. Elle n'a pas de personnalité juridique, et n'est pas un centre pour la gestion des services d'intérêt local comme l'est le département français. L'Assemblée de la province, bien que composée de membres élus au suffrage universel, n'est qu'un corps consultatif, comme le Conseil général de la France en l'an VIII. Elle n'a aucun pouvoir de décision dans la gestion des affaires provinciales. L'organe actif de la province est la commission provinciale dont les membres sont tous des agents du pouvoir central.

L'administration de la province comprend deux organes : un organe d'action qui est la commission provinciale, et un organe délibérant qui est l'assemblée provinciale.

§ 1. — *La Commission provinciale*

a) *La composition de la Commission provinciale.*

La Commission provinciale est composée d'un commissaire de la province, président de la commission, d'un commissaire adjoint et des chefs des services extérieurs des différents départements ministériels, qui sont : le procureur de la province, le chef du service de la santé publique, le chef du service des finances, le chef du service de l'éducation, le chef du service des contributions directes, le chef du service de l'accise, le commandant de la gendarmerie, le chef des services de propriétés foncières et des mines, le chef du service de travaux publics, le chef du matériel, le chef du service de recrutement militaire. D'après cette énumération, nous pouvons constater que presque tous les ministères sont représentés dans la commission provinciale et quelques-uns, comme le Ministère de l'Intérieur et le Ministère des Finances, y sont représentés par plusieurs agents.

Le commissaire de la province, président de la Commission provinciale, est l'ancien gouverneur de la province qui a pris un nouveau nom. C'est un fonctionnaire de l'Etat qui relève du Ministère de l'Intérieur.

« Le commissaire de la province, dit l'article 20 de la loi du 9 décembre 1933, a toutes les attributions qui appartenaient, avant la mise en application de cette loi, au gouverneur de la province et au préfet du département. » C'est ainsi que le commissaire de la province a des attributions plus étendues que celles du gouverneur de la province d'autrefois.

En cas d'absence ou d'empêchement du commissaire de la province, il est remplacé dans ses fonctions par le commissaire adjoint ou, le cas échéant, par un des membres de la Commission qui est, dans la plupart des cas, le procureur de la province, sorte de conseiller juridique du commissaire.

b) *Le fonctionnement de la Commission provinciale.*

La Commission provinciale est divisée en plusieurs bureaux :

1° Un bureau central chargé d'assurer les services généraux de l'Etat dans la province et placé sous la direction du commissaire. Celui-ci est assisté par le commissaire adjoint, qui joue un rôle analogue à celui du secrétaire général de la préfecture en France.

2° Un bureau pour chaque service extérieur des ministères, placé sous la direction du chef de service qui est membre de la commission provinciale.

Les bureaux se subdivisent en sections, ils sont chargés de la préparation administrative des affaires. Le personnel de la province est recruté dans les mêmes conditions que

le personnel des services intérieurs du ministère, c'est-à-dire sous le contrôle de la Commission du Service civil.

c) Les attributions de la Commission provinciale.

L'article 18 de la loi du 9 décembre 1933 fixe les attributions de la Commission provinciale comme suit :

1° Assurer l'exécution des lois et règlements dans la province :

2° Assurer le service public conformément aux instructions données par les départements ministériels ;

3° Assurer le service public suivant les conseils des hauts commissaires du gouvernement chargés de l'inspection des services généraux, pourvu qu'ils ne soient pas contraires aux lois et règlements en vigueur :

4° Surveiller le fonctionnement des services généraux de l'Etat dans la province ;

5° Exercer la tutelle administrative sur les personnes décentralisées dans la province.

Dans l'accomplissement de ses fonctions, chaque membre de la Commission provinciale est individuellement responsable vis-à-vis du département ministériel, de qui il relève, pour le service qui lui est confié ; tous les membres de la Commission sont en outre solidairement responsables, vis-à-vis du gouvernement, des services généraux de l'Etat dans la province.

Tous les départements ministériels et les directions des ministères peuvent envoyer des instructions ou des circulaires, soit en les adressant à la Commission provinciale, lorsqu'il s'agit des affaires qui engagent la responsabilité commune des membres de la Commission, soit en les adressant directement à leur agent représenté à la Commission,

s'il s'agit des services techniques qui ne regardent que ce dernier.

§ 2. — *L'Assemblée provinciale*

A côté de la Commission provinciale qui est un organe d'action, il existe depuis 1934 un organe de délibération de la province appelée l' « Assemblée provinciale ».

L'Assemblée provinciale a été créée pour la première fois par la loi du 31 mars 1934 sur l'organisation municipale. Cette loi a été abrogée par la nouvelle loi municipale du 29 mars 1939 qui, à la différence de la loi de 1934, ne contient pas de dispositions concernant l'organisation de l'Assemblée provinciale. Celles-ci ont fait l'objet d'une loi distincte de la nouvelle loi municipale : c'est la loi du 31 mars 1939 relative à l'Assemblée provinciale. Cette loi n'a pas introduit de sérieux changements dans le principe d'organisation de l'Assemblée, sauf quelques modifications que nous signalerons en passant dans notre exposé sur l'Assemblée provinciale actuelle.

a) *La composition de l'Assemblée.*

L'Assemblée provinciale doit être composée de neuf membres au moins.

Chaque district, quel que soit le nombre de ses habitants, a droit à un représentant à l'Assemblée provinciale. Mais, si le nombre de ses habitants dépasse 30.000 âmes, il peut élire un autre représentant supplémentaire, chaque fois que le nombre d'habitants en excédent atteint le chiffre de 30.000. Les fractions de ce chiffre de base égalant ou dépassant la moitié seront comptées 30.000. Ainsi, un district qui a 45.000 habitants peut élire deux représentants à l'Assemblée provinciale.

Si, d'après ce procédé, on n'arrive pas à avoir le minimum de neuf membres exigé par la loi, il faut, pour combler le nombre de membres qui manquent, diviser le nombre total des habitants de la province par neuf. Le quotient obtenu de cette opération arithmétique servira de chiffre de base et remplacera le chiffre 30.000 fixé par le premier procédé. Ainsi chaque district qui élit toujours un représentant à l'Assemblée a droit à un représentant supplémentaire, si le nombre de ses habitants dépasse le nouveau chiffre de base déterminé par le quotient. Les fractions seront comptées suivant la même règle que le premier procédé (1).

Un exemple fera comprendre facilement cette règle.

Supposons une province de 90.000 habitants qui est divisée en six districts et dont la population est répartie de la manière suivante :

Le premier district a 10.000 habitants ;

Le second district a 12.000 habitants ;

Le troisième district a 14.000 habitants ;

Le quatrième district a 16.000 habitants ;

Le cinquième district a 18.000 habitants ;

Le sixième district a 20.000 habitants ;

Le nombre total est de 90.000 habitants ;

Chaque district n'a droit qu'à un seul représentant et aucun district ne peut élire un représentant supplémentaire, puisque le nombre d'habitants de chacun de ces six

(1) D'après la loi du 31 mars 1934, le nombre minimum des membres de l'Assemblée provinciale était fixé à dix membres élu à raison d'un membre par district. Tout district ayant plus de 10.000 habitants a droit à un représentant supplémentaire. Mais l'expérience a montré que, suivant ce chiffre de base, le nombre des membres de l'Assemblée provinciale dans certaines provinces qui ont beaucoup d'habitants était trop élevé. C'est pour éviter cet inconvénient que la loi du 31 mars 1939 a fixé le chiffre de base pour élire un représentant supplémentaire à 30.000.

districts ne dépasse pas 30.000. Si l'on calcule suivant le premier procédé, le nombre total des représentants de tous les districts ne sera que six et n'atteindra pas le minimum obligatoire de neuf membres exigé par la loi.

Il faudra donc calculer suivant le second procédé. Nous diviserons le nombre total des habitants de la province, qui est dans notre exemple 90.000, par 9. Nous aurons comme quotient 10.000, qui sera le nouveau chiffre de base pour calculer le nombre de représentants supplémentaires à la place du chiffre 30.000 fixé par la loi. Tout district qui compte plus de 10.000 habitants aura droit à un représentant supplémentaire, si le nombre de ses habitants en excédent atteint 10.000 ou la moitié de 10.000. Par ce second procédé, le nombre des représentants pour chaque district dans notre exemple sera :

1 pour le premier qui compte 10.000 habitants ;

1 également pour le second qui a 12.000 habitants ;

1 aussi pour le troisième qui a 14.000 habitants ;

2 pour le quatrième qui a 16.000 habitants, parce que le nombre d'habitants en excédent dépasse la moitié de 10.000 qui est le chiffre de base ;

2 pour le cinquième qui a 18.000 habitants, pour la même raison ;

2 pour le sixième qui a 20.000 habitants.

Nous aurons ainsi le nombre minimum de neuf membres exigé par la loi.

Les membres de l'Assemblée provinciale sont élus au suffrage universel pour une période de quatre ans et indéfiniment rééligibles

Si une vacance se produit parmi les membres de l'Assemblée pour une cause autre que l'expiration de la période prescrite, un nouveau membre sera élu pour pourvoir à la

vacance ; mais celui-ci n'exercera la fonction que pour le reste de la période non expirée, parce que l'Assemblée est soumise au système de renouvellement intégral

Si une vacance a lieu vers la fin de la période, dans les six mois qui précèdent l'expiration, l'élection d'un nouveau membre est facultative.

Avant d'entrer en fonctions, les membres de l'Assemblée provinciale doivent prêter serment devant l'Assemblée de soutenir et d'observer la Constitution du Royaume.

Les membres de l'Assemblée provinciale sont les représentants de la province toute entière et non pas seulement de ceux qui les ont élus. Ils doivent exercer leurs fonctions conformément aux prescriptions de leur conscience et ne sont liés par aucun mandat impératif.

b) Le fonctionnement de l'Assemblée.

L'Assemblée provinciale tient chaque année une session ordinaire. La date de la session est fixée par l'Assemblée. Mais la première session ordinaire devra être fixée au plus tard quatre-vingt-dix jours après les élections.

La durée d'une session ordinaire est de quinze jours ; mais elle peut être prolongée par l'autorisation du commissaire de la province.

C'est aussi le commissaire de la province qui convoque l'Assemblée pour sa session ordinaire. Il ouvre la session et en prononce la clôture.

L'Assemblée provinciale peut être en outre réunie en session extraordinaire, chaque fois que l'intérêt de la province l'exige, par le commissaire de la province ou sur demande écrite adressée au président de l'Assemblée par un tiers au moins de ses membres. Dans ce cas, le président de l'Assemblée en donne immédiatement avis au commissaire de la province qui devra convoquer d'urgence.

Le règlement intérieur de l'Assemblée doit se conformer au modèle établi par le Ministère de l'Intérieur. Nous voyons ici une mainmise du pouvoir central qui désire que ce règlement soit uniforme dans toutes les Assemblées provinciales.

Dans sa première session, l'Assemblée élit un président et un vice-président (1) parmi ses membres. Les fonctions de secrétaire sont remplies par un fonctionnaire de l'Etat.

Le président est chargé de diriger les délibérations de l'Assemblée conformément au règlement intérieur. Le vice-président le remplace en cas d'absence ou d'empêchement du président. Au cas où le président et le vice-président sont absents, les membres présents élisent parmi eux un président temporaire pour présider la séance de l'Assemblée.

A toute séance de l'Assemblée, la présence de la moitié du nombre total de ses membres est exigée par la loi pour former le quorum.

C'est un devoir, et non seulement un droit, pour les membres de la Commission provinciale, d'assister aux séances de l'Assemblée. Ils ont le droit de parole, mais n'ont pas le droit de vote.

Les séances de l'Assemblée sont publiques. Toutefois, des séances secrètes peuvent avoir lieu sur la demande de la Commission provinciale ou d'un tiers des membres présents.

Les délibérations de l'Assemblée doivent porter uniquement sur les questions rentrant dans ses attributions. Toute délibération ayant un caractère politique lui est strictement interdite.

(1) La loi du 31 mars 1934 n'a pas fixé le nombre de vice-présidents.

Bien que l'Assemblée n'ait pas le contrôle sur les affaires de la province, en séance de l'Assemblée, ses membres ont le droit de questionner les membres de la Commission provinciale sur toutes questions rentrant dans leurs attributions ; mais ceux-ci peuvent refuser de répondre s'ils estiment que la question demandée ne doit pas être rendue publique pour des raisons de sécurité publique ou d'intérêt vital de la province.

La Commission provinciale n'est pas responsable devant l'Assemblée provinciale, elle est responsable devant le gouvernement. L'Assemblée provinciale n'est qu'un corps consultatif et n'a aucun contrôle sur elle.

Le Ministre de l'Intérieur a le droit de dissoudre l'Assemblée provinciale en vue de faire procéder à de nouvelles élections. Mais l'arrêté de dissolution doit être motivé et prescrire que les nouvelles élections auront lieu dans les quatre-vingt-dix jours.

La fonction des membres de l'Assemblée peut prendre fin :

1° par l'expiration de la période ou par la dissolution de l'Assemblée ;

2° par décès ;

3° par la démission ;

4° par la perte d'une des qualifications d'éligibilité ;

5° par défaut de résidence dans la province ;

6° par la révocation prononcée par l'Assemblée, si celle-ci estime que la conduite du membre intéressé est susceptible d'être préjudiciable à ses intérêts, ou contraire à l'ordre public ou à l'intérêt de la province. Une telle résolution nécessite la majorité de deux tiers des voix.

c) *Les attributions de l'Assemblée.*

L'Assemblée provinciale, comme nous l'avons déjà dit,

n'est qu'un conseil consultatif. Elle ne représente pas la province comme le Conseil général français représente le département. Elle n'exerce pas le contrôle sur les actes de la Commission provinciale comme le Conseil général français l'exerce sur le préfet. Ses délibérations n'aboutissent qu'à des avis, à des vœux, à des propositions sur des objets d'intérêt provincial. Le rôle que joue l'Assemblée provinciale en Thaïlande est ainsi beaucoup moins considérable que le rôle joué par le Conseil général en France.

Ses attributions, telles qu'elles ressortent des dispositions de l'article 25 de la loi du 31 mars 1939, sont les suivantes :

1° Etablir, après discussion, le rapport concernant le budget spécial de la province. Faire des enquêtes sur les finances provinciales conformément aux règlements ministériels.

Le budget spécial de la province présente quelques particularités que nous allons étudier.

Ce budget ne comporte pas toutes les dépenses et toutes les recettes de la province. La province n'est pas une personne morale distincte de l'Etat, elle n'est qu'une simple circonscription administrative. Ainsi les traitements des fonctionnaires provinciaux sont prévus dans le budget de l'Etat et non dans le budget spécial de la province.

Ce budget ne contient que les dépenses et les recettes d'une nature spéciale. Le budget est établi d'après un cadre fixé par le Ministère de l'Intérieur. A la différence du budget de l'Etat, les recettes dans le budget de la province déterminent les dépenses, parce que la province ne peut satisfaire à ses besoins spéciaux que dans la mesure des ressources que la loi l'autorise à percevoir.

Les recettes prévues dans ce budget sont divisées en sept chapitres :

Chapitre premier. — Subventions de l'Etat destinées notamment à subvenir à la construction des routes et aux frais généraux de l'Assemblée provinciale.

Chapitre 2. — Impôts, taxes et droits perçus dans la province dont une partie du produit lui est allouée par l'Etat.

Chapitre 3. — Revenus et produits des propriétés de l'Etat dans la province.

Chapitre 4. — Ressources éventuelles des services créés par la province avec ses propres moyens, comme les ressources résultant des marchés, foires, abattoirs, hôpitaux, etc.

Chapitre 5. — Libéralités.

La province peut recevoir des libéralités bien qu'elle ne soit pas une personne morale.

Chapitre 6. — Ressources provenant de la part du produit de la loterie municipale que le Ministère de l'Intérieur répartit entre les provinces pour subventionner les administrations décentralisées.

Chapitre 7. — Ressources diverses qui ne rentrent pas dans les six catégories mentionnées ci-dessus.

Les dépenses sont de quatre sortes :

Chapitre premier. — Dépenses de l'Assemblée provinciale, comme les dépenses pour les traitements du personnel, les indemnités des membres de l'Assemblée et les dépenses pour le matériel.

Chapitre 2. — Dépenses occasionnées par le service de la santé publique.

Chapitre 3. — Dépenses destinées aux travaux publics.

Chapitre 4. — Dépenses destinées au développement du bien-être de la population (assistance médicale gratuite,

encouragement à l'agriculture, au commerce et à l'industrie).

Le projet du budget spécial de la province est préparé par la Commission provinciale qui le soumet ensuite à l'examen de l'Assemblée. L'Assemblée charge sa commission permanente de l'étudier et lui en fait un rapport. Le rapport de la commission de l'Assemblée contient des observations et des propositions de la commission sur le projet du budget. Ce rapport est ensuite voté par l'Assemblée avec le projet du budget et présenté au commissaire de la province par le président de l'Assemblée avec les comptes rendus des délibérations de l'Assemblée sur ce sujet. Ces documents sont ensuite soumis au Ministre de l'Intérieur par le commissaire de la province avec le projet du budget pour solliciter l'autorisation de celui-ci. Le budget spécial de la province ne devient exécutoire qu'après avoir obtenu l'autorisation du Ministre de l'Intérieur.

2° Une autre attribution de l'Assemblée provinciale consiste dans la répartition des subventions accordées sur les fonds de l'Etat aux personnes décentralisées dans la province.

3° L'Assemblée peut faire des propositions ou donner son avis concernant le maintien de l'ordre public et des bonnes mœurs, l'organisation de l'enseignement primaire, la prévention et la suppression des maladies, la création et le développement des établissements hospitaliers, le développement des voies de communications, les questions de l'imposition dans la province et les changements de limites des circonscriptions administratives.

4° L'Assemblée donne son avis sur toutes les questions proposées par la Commission provinciale ou par le gouvernement ; mais ceux-ci ne sont pas obligés de le suivre.

d) *La Commission permanente de l'Assemblée.*

Parmi les attributions de l'Assemblée provinciale, la plus importante est la première qui concerne l'examen du budget spécial de la province et l'enquête sur les finances provinciales. A cet effet, l'Assemblée nomme une commission permanente pour exercer cette attribution. Cette commission est composée de trois à cinq membres choisis parmi ses membres ou les personnes étrangères à l'Assemblée. Cette commission est appelée « Commission de l'Assemblée provinciale ».

Les attributions de cette commission ne se confinent pas seulement dans les questions budgétaires et financières de la province, elles s'étendent encore à d'autres questions. C'est ainsi que la Commission de l'Assemblée est chargée de trancher les différends qui peuvent surgir entre les différentes personnes décentralisées dans la province.

Cette commission peut être comparée avec la commission départementale en France. Elle se réunit même en dehors de la session de l'Assemblée afin de pouvoir exercer ses attributions d'une manière efficace. Les membres de la Commission provinciale n'assistent pas aux séances de la Commission de l'Assemblée.

SECTION II

L'organisation du district

Le district est une circonscription administrative qui est constituée par un certain nombre de communes non décentralisées. C'est une subdivision de la province qui n'a pas, comme celle-ci, la personnalité juridique. Mais le district est une circonscription qui a une importance considérable dans l'administration provinciale.

§ 1. — *La création du district*

Les règles relatives à la création du district sont établies par la loi du 4 juillet 1914. Pour créer un district, l'opération consiste :

1° dans la délimitation du district.

Les limites du nouveau district doivent correspondre aux limites des communes non décentralisées qui le constituent.

2° dans la désignation du chef-lieu du district.

Le commissaire de la province est chargé de faire un rapport sur cette opération au Ministre de l'Intérieur pour lui demander l'autorisation de constituer un nouveau district.

Si le ministre approuve cette initiative, il sollicitera l'autorisation du Roi qui proclamera la création du nouveau district.

A la différence de la loi du 20 mai 1897 qui a fixé le nombre d'habitants à dix mille pour pouvoir constituer un district, la loi du 4 juillet 1914 est muette sur ce point. Elle laisse à l'administration la liberté de juger discrétionnairement quant au nombre d'habitants nécessaires pour constituer un district.

Si un lieu quelconque se trouvant trop éloigné du chef-lieu du district n'a cependant qu'une densité de population insuffisante pour constituer un district, on pourra l'ériger en section de district qui sera administré par un sous-chef du district.

§ 2. — *La Commission du district*

a) *Son organisation.*

L'organisation du district comprend un seul organe qui est la Commission du district.

La Commission du district est composée d'un chef du

district, président de la Commission, d'un certain nombre de sous-chefs du district et d'agents des services extérieurs des divers ministères.

Le chef du district est un fonctionnaire de l'Etat relevant du Ministère de l'Intérieur. Il est un représentant très important du pouvoir central.

Les sous-chefs du district sont en principe au nombre de deux par district : le premier adjoint et le second adjoint. Dans certains districts dont les services sont considérables, il peut y avoir plus de deux sous-chefs du district. Ils sont des adjoints du chef du district et l'assistent dans toute sa besogne administrative.

Les agents des services extérieurs des ministères sont des chefs de services représentés par les divers départements ministériels dans la Commission du district. Ils sont moins nombreux que ceux qui sont représentés dans la Commission provinciale. Les principaux sont : le percepteur, le chef du service de l'instruction publique et le chef du service de recrutement militaire.

La composition de la Commission du district est analogue à celle de la Commission provinciale.

La Commission du district est organisée en bureau central, chargé des services généraux de l'Etat dans le district, et en un certain nombre de bureaux chargés de services spéciaux. Le bureau central est placé sous la direction du chef du district qui est assisté par des sous-chefs. Les autres bureaux sont dirigés par les chefs de services extérieurs des ministères. C'est donc la même organisation que la Commission provinciale mais sur une moindre échelle.

Chacun des membres de la Commission du district est individuellement responsable des services qui lui sont confiés vis-à-vis du département ministériel de qui il relève.

Tous les membres sont en outre collectivement responsables des services généraux de l'Etat envers la Commission provinciale.

Tous les agents du district relèvent de la Commission provinciale. Ils reçoivent d'elle toutes les instructions et doivent lui rendre compte de tout ce qui concerne le fonctionnement des services de l'Etat dans le district.

b) Ses attributions.

La loi du 9 décembre 1933 sur l'organisation administrative du Royaume confère les attributions suivantes à la Commission du district :

1° Elle est chargée d'assurer le fonctionnement des services publics conformément aux lois et règlements.

De cette première attribution découlent les services les plus divers. Les fonctions générales de la Commission du district consistent à assurer en même temps la police administrative et la police judiciaire. Elle est chargée d'assurer l'ordre public et d'exécuter des mesures de sûreté générale. Elle a le pouvoir d'émettre des mandats d'arrêt, de procéder aux instructions des crimes et délits, aux perquisitions, aux convocations des témoins, etc. C'est elle, également, qui est chargée de prendre toutes mesures nécessaires pour assurer l'hygiène publique, pour développer l'agriculture, le commerce, pour protéger les domaines publics et privés de l'Etat, pour entretenir les voies de communication. C'est encore la Commission du district qui est chargée du recouvrement des taxes et impôts. Elle s'occupe en outre de l'enseignement primaire, des élections de toutes sortes, de l'état civil, du recrutement militaire. En somme, elle est chargée de l'exécution de toutes les lois administratives et sociales. Elle doit veiller au bien-être de la population et tenir le pouvoir central au courant de tout ce qui se

passé dans sa circonscription ; elle doit à cet effet adresser un rapport mensuel à la Commission provinciale qui doit le transmettre au Ministère de l'Intérieur.

2° La Commission du district est chargée d'assurer tous les services publics dont la loi n'a pas attribué l'exécution à une autorité quelconque.

Cette attribution est à la fois très vague et très étendue, de telle sorte que la Commission du district se trouve constamment accablée sous la charge écrasante de nombreux services.

3° La Commission du district doit assurer le fonctionnement des services publics conformément aux instructions de la Commission provinciale dans les limites légales et réglementaires.

4° Elle est enfin chargée d'exercer la tutelle administrative sur les personnes décentralisées dans son district.

Cette attribution concerne le contrôle des communes décentralisées qui sont placées sous le contrôle immédiat du chef du district.

Par ses attributions à la fois nombreuses et variées, la Commission du district est un organe très important du pouvoir central. Elle exerce une influence considérable sur les administrés par le fait qu'elle est l'autorité qui se trouve le plus près de ces derniers.

SECTION III

L'organisation de la commune non décentralisée

§ 1. — *La création de la commune non décentralisée*

La commune non décentralisée est une subdivision du district. Elle est constituée par vingt villages (1).

(1) Suivant la loi du 20 mai 1897, une commune est constituée par dix villages seulement. (Voir *supra*).

La création d'une commune non décentralisée doit être opérée suivant la règle posée par la loi du 4 juillet 1914. Elle est, suivant l'article 29 de cette loi, de la compétence du commissaire de la province. Pour créer une nouvelle commune non décentralisée, celui-ci doit procéder à la délimitation de cette commune et notifier son initiative au Ministère de l'Intérieur. Le Ministère de l'Intérieur est chargé de porter la création de la nouvelle commune à la connaissance du public par une notification publiée dans le Journal Officiel.

La création d'une nouvelle commune non décentralisée peut être effectuée avec ou sans consultation de l'Assemblée provinciale.

Toute modification dans la délimitation de la commune non décentralisée doit faire l'objet d'une notification ministérielle publiée dans le Journal Officiel.

§ 2. — *Les agents de la commune non décentralisée*

L'administration de la commune non décentralisée est assurée par des agents du pouvoir central dont deux sont nommés par le commissaire de la province après l'élection. Ce sont le chef de la commune et le médecin de la commune.

a) *Le chef de la commune non décentralisée.*

(1) *Sa nomination.*

Pour procéder à la nomination du chef de la commune non décentralisée, le chef du district auquel la commune appartient doit convoquer tous les doyens des villages de cette commune en assemblée électorale. L'assemblée élit dans son sein l'un des doyens des villages qui est digne d'être nommé chef de la commune. L'élu est ensuite pré-

senté au commissaire de la province par le chef du district pour être nommé chef de la commune.

On voit d'après cette procédure que le chef de la commune doit être non seulement élu, mais aussi nommé par le commissaire de la province. Par cette nomination, il devient agent du pouvoir central. Le chef de la commune conserve en même temps sa fonction de doyen du village.

Il doit quitter ses fonctions :

1° par la perte des qualifications exigées pour être doyen du village ;

2° par la révocation prononcée contre lui par le commissaire de la province quand celui-ci estime que le chef de la commune n'est pas à la hauteur de sa tâche, ou sur la demande de la majorité des doyens des villages de la commune.

La révocation de la fonction du chef de la commune n'entraîne pas la révocation de la fonction du doyen du village.

(2) Ses attributions.

Les attributions du chef de la commune sont :

1° le maintien de la sécurité et de l'ordre public dans la commune ;

2° Il doit informer la Commission du district de tous les événements importants qui se sont passés dans sa circonscription ;

3° Il doit assurer la police du domaine public dans la commune ;

4° Il est chargé de la tenue des registres d'état civil et des autres registres conformément à la loi ;

5° Il doit prêter son concours à la Commission du district dans l'établissement du rôle des impôts directs.

Chaque mois il doit convoquer tous les doyens des villa-

ges de la commune et le médecin de la commune en conférence pour délibérer sur toutes les questions concernant l'administration de la commune.

En dehors des doyens des villages et du médecin de la commune, le chef de la commune a encore deux auxiliaires nommés sur sa proposition par le commissaire de la province. Il a aussi le pouvoir de demander la collaboration de tous les habitants de la commune.

En cas d'absence ou d'empêchement, le chef de la commune doit déléguer ses pouvoirs à l'un des doyens des villages de la commune et notifier cette délégation à la Commission du district et à tous les doyens des villages.

b) Le médecin de la commune non décentralisée

(1) Sa nomination.

La procédure exigée pour la nomination du médecin de la commune non décentralisée est la même que celle de la nomination du chef de la commune. Il est élu par l'assemblée électorale composée du chef de la commune et de tous les doyens des villages et présidée par le chef du district. Toute personne ayant la pratique de la médecine peut être élue médecin de la commune à condition qu'elle ait sa résidence dans la commune. Toutefois, un médecin d'une commune peut être élu médecin dans une autre commune voisine avec son consentement, et avec l'approbation du commissaire de la province. L'élu doit être ensuite nommé par le commissaire de la province et devient agent du pouvoir central. A la différence du cas du chef de la commune, il n'est pas exigé par la loi que le médecin de la commune soit choisi parmi les doyens des villages.

La fonction de médecin de la commune prend fin par la révocation prononcée par le commissaire de la province

au cas où celui-ci estime que le médecin de la commune remplit sa fonction d'une manière insuffisante, ou sur la demande du chef de la commune et de la majorité des doyens des villages.

Le médecin de la commune relève du chef du service de la santé publique de la province.

(2) Ses attributions.

Le médecin de la commune non décentralisée est chargé :

1° d'aider le chef de la commune à assurer l'ordre public dans la commune ;

2° d'assurer la salubrité publique dans la commune. Il doit pour cela prendre des précautions, afin de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les maladies épidémiques ou contagieuses et les épizooties, et il doit en informer la commission du district. Il doit prendre toutes les mesures pour développer l'hygiène publique.

Par sa première attribution, il n'est pas seulement l'agent du service d'hygiène publique, mais aussi l'auxiliaire du chef de la commune dans l'administration générale de la commune.

SECTION IV

L'organisation du village

Une commune non décentralisée est subdivisée en villages. Le village est la plus petite des circonscriptions administratives de l'Etat.

§ 1. — *La création du village*

Selon les dispositions de l'article 8 de la loi du 4 juillet 1914, pour créer un village, on peut prendre en considération soit le nombre des habitants d'une agglomération, soit le nombre de ses maisons.

Dans un endroit peuplé, on peut créer un village si le nombre des habitants est environ deux cents personnes.

Dans un endroit peu peuplé, dont les habitants se dispersent sur une large étendue, on peut constituer un village si le nombre des maisons est au moins cinq.

Le village peut être créé par le commissaire de la province. Il n'y a pas de formalité pour la création du village.

Si, dans un lieu quelconque de la commune, les habitants des différents villages s'y rendent habituellement pour se livrer à des exploitations saisonnières, et que le nombre de ces personnes est assez nombreux, on peut créer sur ce lieu un village temporaire suivant l'article 22 de la loi du 4 juillet 1914.

§ 2. — *Le doyen du village*

a) *L'élection du doyen.*

Le village est administré par un doyen du village, élu par les habitants de deux sexes du village et nommé par le commissaire de la province.

Pour être électeur du doyen, il faut :

- 1° être de nationalité thaï ;
- 2° être âgé de vingt ans accomplis ;
- 3° n'être pas dans l'état ecclésiastique.

Pour être éligible, il faut :

- 1° être du sexe masculin ;
- 2° être propriétaire d'une maison et n'être pas domestique attaché exclusivement à la personne ;
- 3° n'être pas un militaire en état de service.

L'assemblée électorale est convoquée et présidée par le chef du district. Le chef de la commune et tous les doyens des villages doivent y être présents. Le candidat qui a obtenu le plus grand nombre de voix est élu. Il est ensuite nommé par le commissaire de la province sur la proposition du chef du district.

Le doyen du village doit quitter sa fonction :

1° lorsqu'il s'est absenté du village pendant plus de six mois ;

2° quand il est frappé d'une peine d'emprisonnement ;

3° par la révocation prononcée contre lui par le commissaire de la province pour avoir commis un détournement de pouvoir ou pour cause d'insuffisance de service, ou sur la demande de la majorité des habitants du village.

5° par l'exode des habitants du village entraînant pour conséquence la diminution du nombre des habitants dans des conditions telles que le minimum exigé pour la création du village ne soit plus atteint.

b) Les attributions du doyen.

Le doyen du village est chargé d'assurer l'administration du village. Il doit veiller à l'ordre public et assurer la police du village. Il est chargé d'assurer l'exécution de la loi dans sa circonscription et d'informer le chef de la commune et la commission du district à propos de tous les événements importants qui se passent dans son village. Il est aussi l'officier de l'état civil.

Pour accomplir certaines fonctions, le doyen du village a le pouvoir de réquisitionner les personnes habitant dans le village, notamment pour l'aider à réprimer l'émeute, pour éteindre l'incendie ou pour poursuivre les criminels.

Si, pour une cause quelconque, le doyen ne peut accomplir sa fonction pour une durée déterminée, il doit déléguer son pouvoir à l'un des doyens des villages limitrophes et tenir le chef de la commune au courant de cette délégation de pouvoir.

L'étude de l'organisation du village termine notre exposé sur l'organisation provinciale. Dans le titre suivant nous parlerons de l'organisation municipale de la Thaïlande.

TITRE III

L'ORGANISATION MUNICIPALE

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE DE L'ORGANISATION MUNICIPALE

SECTION I

Le conseil sanitaire

La Thaïlande a toujours été un pays dont l'organisation administrative est très centralisée. Le premier effort de décentralisation a été tenté timidement en 1906 lors de la création du premier conseil sanitaire, chargé d'assurer la salubrité publique. Pour faire face à ses dépenses, le conseil est autorisé à percevoir l'impôt sur les immeubles situés dans sa circonscription. Ce conseil sanitaire est doté de la personnalité juridique et a un budget distinct du budget de l'Etat.

Cette institution, s'étant révélée utile, fut alors généralisée par la mise en vigueur de la loi du 5 septembre 1908 sur l'organisation du conseil sanitaire en province, loi qui fut ensuite modifiée par l'ordonnance royale du 27 décembre 1915.

Cette loi a un caractère particulier par le fait qu'elle

n'est pas appliquée dans tout le territoire. On ne l'applique que dans la circonscription où est organisé un conseil sanitaire.

On distingue deux sortes de conseils sanitaires : 1° le conseil sanitaire de la ville qui est organisé en principe dans le chef-lieu de la province, et 2° le conseil sanitaire local, organisé dans un endroit autre que le chef-lieu de la province. La différence entre ces deux catégories de conseils consiste dans leur composition.

§ 1. — *La création du conseil sanitaire*

L'initiative de la création d'un conseil sanitaire appartient au préfet du département. Lorsque celui-ci estime que la création d'un conseil sanitaire serait profitable à une collectivité quelconque, il doit consulter tous les chefs des communes et tous les doyens des villages de cette localité sur ce sujet. Si son initiative est approuvée par la majorité de ces agents, le préfet doit soumettre un rapport au Roi, par l'intermédiaire du Ministre de l'Intérieur, pour lui demander l'autorisation de créer le conseil sanitaire.

Le rapport du préfet doit statuer sur les points suivants :

1° La délimitation de la circonscription du conseil sanitaire ;

2° Le nombre des habitants et le nombre des habitations dans cette circonscription ;

3° Le produit annuel de l'impôt sur les immeubles perçu dans cette localité ;

4° La catégorie à laquelle devra appartenir le conseil sanitaire qui sera créé.

Si le rapport du préfet reçoit l'approbation du Roi, une ordonnance royale proclamera la création du conseil sanitaire et fixera la circonscription du conseil. En vertu de

cette ordonnance, la loi du 5 septembre 1908 est déclarée applicable dans ladite circonscription. Le conseil sanitaire est en somme une personne administrative territoriale.

Tout changement apporté à la délimitation de la circonscription du conseil sanitaire doit être autorisé par le Roi et ne peut être fait que par une ordonnance royale.

§ 2. — *La composition du conseil sanitaire*

Il faut faire la distinction entre le conseil sanitaire de la ville et le conseil sanitaire local.

Le conseil sanitaire de la ville est composé de neuf membres : le gouverneur de la province où est organisé le conseil qui est président de droit, un secrétaire du conseil, le chef du district où est créé le conseil, un médecin, un ingénieur et quatre chefs des communes comprises dans la circonscription du conseil.

Si la circonscription du conseil ne comprend pas quatre communes non décentralisées et si, par conséquent, le nombre des chefs des communes n'atteint pas le nombre obligatoire, le préfet a le droit de nommer autant de membres qu'il sera nécessaire pour compléter le nombre exigé par la loi, mais il est tenu de choisir ces membres parmi les contribuables de la localité. Ces membres ne sont nommés que pour deux ans, mais leur fonction est renouvelable.

Le conseil sanitaire local comprend : le chef du district, dans la circonscription duquel est organisé le conseil, qui est président de droit, un médecin, tous les sous-chefs de district et les chefs des communes comprises dans la circonscription du conseil. Ainsi le nombre des membres du conseil sanitaire local n'est pas fixé comme dans le cas du conseil sanitaire de la ville.

§ 3. — *Les attributions du conseil sanitaire*

Aux termes de l'article 13 de la loi du 5 septembre 1908, modifié par l'ordonnance royale du 27 décembre 1915, les attributions du conseil sanitaire sont : 1° le maintien de la salubrité publique ; 2° la protection contre les maladies, et 3° la tenue des registres d'état civil. Pratiquement, le conseil sanitaire s'occupe de tout ce qui concerne l'hygiène publique. Il exploite des entreprises d'utilité publique comme les entreprises de distribution d'eau et d'électricité. Il crée les abattoirs, les marchés et halles, les habitations à bon marché. Il organise le service de l'assainissement. Il crée des centres d'assistance médicale gratuite.

Pour assurer ces services, le conseil sanitaire est autorisé par l'Etat à s'approprier tout le produit de l'impôt sur les immeubles de la localité, tout le produit du domaine public, de l'octroi, de la taxe sur les véhicules, et le produit des droits divers autorisés par l'Etat. Il peut aussi contracter des emprunts en vue de la création des entreprises d'utilité publique.

Le budget du conseil sanitaire doit être autorisé par le Roi.

Bien que le conseil sanitaire soit composé presque exclusivement de fonctionnaires de l'Etat, et dont aucun membre n'est élu par le peuple, il n'en constitue pas moins le premier organe par lequel se réalise le premier effort de décentralisation en Thaïlande.

Après la promulgation de la loi sur l'organisation municipale du 31 mars 1934, tous les conseils sanitaires existant en ce moment sont tous transformés en personnes administratives décentralisées suivant les règles d'organisation nouvelles établies par cette loi. Ce sont les conseils sanitai-

res qui ont constitué les premières personnes décentralisées de la loi du 31 mars 1934.

SECTION II

L'organisation municipale d'après la loi du 31 mars 1934

La loi du 31 mars 1934 sur l'organisation municipale a accompli une réforme fondamentale dans l'organisation administrative de la Thaïlande. Elle est le résultat immédiat du changement de régime et apparaît comme une réaction contre l'absolutisme de l'ancien régime. C'est par cette loi que les administrés ont été admis, pour la première fois, à participer à la gestion des affaires locales. C'est par cette loi que l'on a vu apparaître les autorités administratives issues de l'élection. Nous avons déjà signalé dans notre introduction que les raisons de la décentralisation en Thaïlande sont d'ordre constitutionnel bien plus que d'ordre administratif. Les constituants thaïs ont le vif désir de donner au peuple l'éducation politique qui est rendue nécessaire par l'avènement du régime démocratique. La monarchie absolue, jalouse de ses pouvoirs, était en effet hostile à toute organisation qui donnerait au peuple trop de liberté politique ; la décentralisation administrative était, à son égard, trop dangereuse pour le régime. Mais en 1932, la monarchie absolue ayant été abolie, cette crainte n'a plus de raison d'être. La décentralisation n'est plus considérée comme nuisible au régime, elle est, au contraire, considérée comme corollaire indispensable du régime démocratique. C'est pour cette raison que le rédacteur de la loi du 31 mars 1934 a calqué sur la Constitution les principales règles d'organisation politique de l'Etat. A l'instar de l'Etat, les collectivités locales comprennent cha-

cune une assemblée délibérante et un conseil exécutif local, soumis au contrôle de l'assemblée. Nous verrons mieux cette ressemblance en étudiant les règles d'organisation établies par la loi du 31 mars 1934.

§ 1. — Les règles d'organisation

La loi du 31 mars 1934 présente certaines particularités qu'il convient de faire ressortir.

a) Le champ d'application de cette loi n'est pas le territoire du pays tout entier, il se limite à certaines parties du territoire qui constituent des îlots privilégiés. Elle applique la même règle que la loi du 5 septembre 1908 que nous avons étudiée dans la section précédente. Les dispositions de la loi du 31 mars 1934 ne s'appliquent qu'aux localités qui ont été érigées en personnes décentralisées.

b) Cette loi distingue trois catégories de personnes décentralisées suivant l'importance et la densité de la population :

1° La commune ;

2° La ville ;

3° La cité.

La création d'une commune ou d'une ville est faite par décret, mais la création d'une cité nécessite une loi.

Chaque personne décentralisée possède un nom et un territoire déterminés par l'acte qui l'a créée. Ce territoire ne correspond pas au territoire des circonscriptions administratives existantes. Avant la création d'une personne décentralisée, on procède d'abord à la délimitation de sa circonscription qui peut comprendre tout ou partie seulement du territoire des communes non décentralisées.

L'initiative de la création d'une personne décentralisée appartient en fait au gouvernement ; c'est lui qui a la

faculté de juger discrétionnairement quand et où il convient de créer une personne décentralisée.

Après avoir ainsi dégagé les règles générales d'organisation de la personne décentralisée, nous allons maintenant parler de l'organisation de chaque catégorie de personnes décentralisées, c'est-à-dire de l'organisation de la commune, de la ville et de la cité.

§ 2. — *La commune*

La commune peut être créée par décret sur le territoire d'une seule ou de plusieurs communes non décentralisées, dans un endroit où se groupent les activités locales.

L'organisation de la commune comporte deux organismes :

- 1° l'Assemblée de la commune et
- 2° le Conseil exécutif de la commune.

a) *L'Assemblée de la commune.*

Suivant l'article 6 (1) de la loi du 31 mars 1934 modifié par la loi du 12 décembre 1936, l'Assemblée de la commune est composée d'au moins 9 membres, élus par les électeurs de village, à raison d'un membre par village.

Si, dans un village quelconque, le nombre de ses habitants dépasse deux cents âmes, ce village a droit à un repré-

(1) Avant d'être modifiées par la loi du 12 décembre 1936 les dispositions de cet article étaient ainsi conçues : « L'Assemblée de la commune est composée de membres élus par les électeurs de village, à raison d'un membre par village. Si dans un village quelconque le nombre d'habitants dépasse 200 personnes, ce village aura droit à un représentant supplémentaire pour chaque 200 habitants. Les fractions de 200, si elles atteignent la moitié, sont comptées 200, si elles sont inférieures à la moitié, elles ne seront pas comptées. »

Le nombre minimum de membres de l'Assemblée n'était pas prévu, ainsi que le second procédé de calcul.

sentant supplémentaire pour chaque 200 habitants. Les fractions de 200, si elles atteignent ou dépassent la moitié, sont comptées 200.

Si, en calculant suivant ce procédé, on n'arrive pas à avoir neuf membres, il faudra diviser le nombre total des habitants de la commune par dix, le quotient obtenu de cette opération servira de chiffre de base à la place de celui fixé pour le premier procédé. Tout village dont le nombre d'habitants dépasse le nouveau chiffre de base pourra élire un représentant supplémentaire, chaque fois que le nombre d'habitants en excédent égale ou dépasse la moitié du nouveau chiffre de base. C'est la même règle que nous avons déjà étudiée à propos de la composition de l'Assemblée provinciale (1).

Les membres de l'Assemblée de la commune sont élus au suffrage universel des hommes et des femmes majeurs inscrits sur la liste électorale de la commune. L'Assemblée est élue pour quatre ans et soumise au renouvellement intégral.

Les règles concernant les élections, l'entrée en fonction et la sortie de fonction des membres de l'Assemblée de la commune seront étudiées ultérieurement quand nous parlerons de l'assemblée municipale à l'époque actuelle, parce que la nouvelle loi municipale du 29 mars 1939 a conservé les mêmes règles que celles de la loi du 31 mars 1934.

A la différence de ce qui se passe actuellement, l'Assemblée de la commune élit un président et un ou plusieurs vice-présidents qui ne sont pas le président du Conseil exécutif et ses adjoints. La présidence de l'Assemblée et la présidence du Conseil exécutif sont assumées par deux per-

(1) Voir *supra*, Titre II, Chapitre 2, Section 1, § 2.

sonnes distinctes, comme la fonction du Président de l'Assemblée des Représentants du Peuple est distincte de celle du Président du Conseil des Ministres. En France, au contraire, le maire est en même temps président du Conseil municipal.

L'Assemblée de la commune a le pouvoir de contrôle sur les affaires communales. Le Conseil exécutif de la commune doit avoir sa confiance. Il est obligé de se retirer devant un vote hostile de l'Assemblée. L'Assemblée de la commune joue pour ainsi dire le même rôle que l'Assemblée des Représentants du Peuple le joue à l'égard du Gouvernement. Cette organisation est basée sur le principe du régime parlementaire.

b) *Le Conseil exécutif de la commune.*

Le Conseil exécutif de la commune est composé d'un président et de deux à quatre membres qui sont tous nommés par le commissaire de la province. La loi du 31 mars 1934 n'a pas exigé que le président et les membres du Conseil exécutif fussent choisis parmi les membres de l'Assemblée. Le commissaire de la province peut nommer les personnes étrangères à l'Assemblée de la commune, à condition qu'elles soient éligibles, qu'elles aient une instruction au moins égale au degré d'instruction primaire, et n'aient aucun intérêt dans la conclusion des marchés pour fourniture de travaux municipaux. La composition du Conseil exécutif de la commune est ainsi différente de celle de la municipalité française dont le maire doit être élu parmi les membres du Conseil municipal, ainsi que les adjoints du maire.

En faisant nommer le Conseil exécutif de la commune par le commissaire de la province, agent du pouvoir cen-

tral, l'Etat exerce une tutelle administrative très étroite sur la personne décentralisée.

Le Conseil exécutif est chargé de la gestion des services communaux sous le contrôle de l'Assemblée de la commune. Celle-ci a le droit d'émettre un vote de défiance contre le Conseil exécutif qui est obligé de démissionner. En séance de l'Assemblée, chacun de ses membres a le droit d'interpeller les membres du Conseil exécutif sur toutes les questions rentrant dans leurs attributions.

Le Conseil exécutif est aidé dans l'accomplissement de ses fonctions par un certain nombre d'agents municipaux qui sont recrutés dans des conditions analogues aux fonctionnaires de l'Etat.

c) Les attributions de la commune.

Les services rentrant dans les attributions de la commune sont divisés en services obligatoires et en services facultatifs.

Les services obligatoires sont énumérés par l'article 27 de la loi du 31 mars 1934. Suivant cet article, toute commune doit obligatoirement organiser les services de la santé publique, de l'approvisionnement en eau potable, de l'assainissement, de la voirie et de la transmission, de l'encouragement aux professions locales, de l'enseignement primaire, de l'enseignement sur l'organisation du régime constitutionnel et du maintien de l'ordre public. Elle doit aussi créer l'hôtel de l'administration communale.

En dehors des services obligatoires que nous venons d'énumérer, si la commune dispose d'une ressource suffisante, elle peut organiser d'autres services qui ne sont d'ailleurs que facultatifs. L'article 28 de la loi du 31 mars 1934 énumère les services qui sont considérés comme facultatifs pour la commune, ce sont : la construction et l'entre-

tien des marchés, halles, abattoirs et abris pour bestiaux ; la création des bains et lavoirs publics, des débarcadères, des bacs et des passages d'eau ; l'exploitation des entreprises de distribution d'eau et d'énergie électrique, des établissements de théâtre et de cinéma, des établissements de crédit ; l'aménagement des jardins publics, des terrains de sports et de culture physique ; la création et l'entretien des centres d'assistance publique, des établissements hospitaliers, des cimetières et des crématoriums ; la création d'écoles d'enseignement secondaire ou d'enseignement professionnel. La commune peut encore, d'une façon générale, créer des entreprises autres que celles qui ont été énumérées par la loi, à condition qu'elles ne soient pas contraires à ses attributions et à la loi.

§ 3. — *La ville*

Une ville peut être créée par décret, soit dans le territoire d'une seule ou de plusieurs communes non décentralisées qui constituent le chef-lieu de la province, soit dans une agglomération comptant à partir de 3.000 habitants et dont la population n'ait pas une densité inférieure à 1.000 habitants par kilomètre carré.

Le décret de création doit définir la dénomination et la délimitation de la ville. Les règles d'organisation d'une ville sont pareilles à celles de la commune, sauf en ce qui concerne la composition de ses organes et ses attributions.

Comme la commune, la ville possède un organe de délibération qui est l'Assemblée de la ville, et un organe d'action qui est le Conseil exécutif de la ville.

a) *L'Assemblée de la ville.*

L'Assemblée de la ville doit comprendre au moins dix-huit membres élus par les électeurs de village. Chaque vil-

lage élit en principe un représentant à l'Assemblée : mais si le nombre de ses habitants dépasse 400 personnes, il a droit à un représentant supplémentaire pour chaque 400 habitants. Les fractions de 400 qui égalent ou dépassent la moitié de ce nombre sont comptées 400.

Si l'on n'obtient pas le nombre minimum de membres exigé par la loi, on doit chercher un autre chiffre de base pour élire des représentants supplémentaires, en divisant le nombre total des habitants de la ville par vingt. Le quotient ainsi obtenu servira de chiffre de base à la place du chiffre 400. C'est le même procédé que nous avons vu en étudiant la composition de l'Assemblée de la commune (1).

Il convient de remarquer que le nombre minimum de membres de l'Assemblée de la ville est le double de celui de l'Assemblée de la commune.

Toutes les dispositions de la loi du 31 mars 1934 relatives à l'Assemblée de la commune sont appliquées à l'Assemblée de la ville *mutatis mutandis* (article 44).

b) *Le Conseil exécutif de la ville.*

En ce qui concerne la nomination et la composition du Conseil exécutif de la ville, la règle est exactement pareille à celle de la commune. Le Conseil exécutif de la ville est nommé, comme le Conseil exécutif de la commune, par le commissaire de la province dans le ressort duquel est située la ville. Il est composé d'un président et de deux à quatre membres choisis librement par le commissaire de la province.

Le Conseil exécutif de la ville est placé sous le contrôle de l'Assemblée de la ville et doit posséder sa confiance dans la gestion des affaires de la ville.

(1) Cf. Art. 44 de la loi du 31 mars 1934, modifié par la loi du 12 décembre 1936.

c) Les attributions de la ville.

La seule différence entre les attributions de la ville et celles de la commune consiste dans le nombre des services obligatoires. Certains services qui sont facultatifs pour la commune sont devenus obligatoires pour la ville.

La ville doit d'abord organiser tous les services qui sont obligatoires pour la commune et, en plus, elle est tenue de créer et d'entretenir les marchés, les halles, les abattoirs, les établissements de bains, les lavoirs publics ; d'exploiter les entreprises de distribution d'eau et d'énergie électrique, de pourvoir la ville de centres d'assistance publique, d'établissement hospitalier, de cimetière et de crématorium, et d'organiser un service de pompiers. Si sa situation financière le permet, la ville a la liberté de créer d'autres entreprises qui ne sont pas contraires à la nature de ses occupations.

§ 4. — La cité

La cité est une grande ville qui a une importance spéciale. Elle doit être créée par une loi et non par un décret comme la commune ou la ville. Une agglomération qui peut être érigée en cité doit avoir au moins 30.000 habitants, et ces habitants se répartissent sur le territoire à raison de 1.000 habitants par kilomètre carré en moyenne.

La loi qui crée la cité ne prévoit aucune règle d'organisation spéciale, elle contient les mêmes dispositions que les décrets qui créent la commune et la ville. Elle se limite à déterminer la dénomination et la délimitation de la cité. Celle-ci aurait pu être créée par un décret, mais, en raison de l'importance de la collectivité locale que constitue la cité, on avait jugé préférable de solliciter l'assentiment

de l'Assemblée des Représentants du Peuple avant de procéder à la création d'une cité.

Les règles d'organisation d'une cité sont donc les mêmes que celles qui concernent les autres personnes décentralisées ; elles sont établies également par la loi du 31 mars 1934.

L'organisation de la cité comprend, comme celle de la ville et de la commune, une assemblée et un conseil exécutif.

a) *L'Assemblée de la cité.*

L'Assemblée de la cité doit être constituée par trente-six membres au moins. Ses membres sont élus par les électeurs des communes non décentralisées qui constituent la cité. Il convient de remarquer que l'unité électorale n'est pas le village, comme c'est le cas de la commune ou de la ville, mais la commune non décentralisée.

Chaque commune non décentralisée, quel que soit le nombre de ses habitants, élit un représentant à l'Assemblée de la cité. Mais une commune non décentralisée qui a plus de 4.000 habitants aura un représentant supplémentaire pour chaque 4.000 habitants. Les fractions de 4.000 atteignant ou dépassant la moitié de ce nombre seront comptées 4.000.

Si l'on ne parvient pas à obtenir le minimum obligatoire de 36 membres suivant cette procédure, on divisera le nombre total des habitants de la cité par 40. Le quotient obtenu de cette division servira de chiffre de base pour calculer le nombre des représentants supplémentaires.

L'Assemblée de la cité a le pouvoir de contrôle sur le Conseil exécutif de la cité au même titre que l'Assemblée de la ville et l'Assemblée de la commune vis-à-vis du Conseil exécutif de la ville et de celui de la commune.

b) *Le Conseil exécutif de la cité.*

Le Conseil exécutif de la cité est nommé par le commissaire de la province dans le ressort duquel se trouve la cité, dans les mêmes conditions que le Conseil exécutif des autres personnes décentralisées. Il est composé d'un président et de deux à quatre membres choisis par le commissaire de la province parmi les personnes éligibles à l'Assemblée de la cité, sans qu'elles soient nécessairement membres de l'Assemblée. Le conseiller qui n'est pas membre a le droit de parole dans les séances de l'Assemblée, mais n'a pas le droit de vote. Il en est de même pour le conseiller qui n'est pas membre de l'Assemblée de la commune ou de celle de la ville.

Le Conseil exécutif de la cité est chargé d'assurer le fonctionnement des affaires de la cité. Il en est responsable envers l'Assemblée de la cité.

c) *Les attributions de la cité.*

Les services obligatoires que la cité est dans l'obligation d'assurer sont plus nombreux que ceux qui doivent être organisés par la ville. Ils comprennent tous les services qui sont obligatoires pour la ville et un certain nombre d'autres services énumérés par l'article 52 de la loi du 31 mars 1934. Ainsi la cité doit, en plus, créer et maintenir les établissements d'assistance médicale gratuite et les hôpitaux ; organiser les services de la maternité et de l'enfance, les services d'assistance publique, construire des lieux d'aisance publique, aménager des terrains de sports et de culture physique. En plus des services obligatoires, la cité peut créer d'autres services qui ne sont pas contraires à la loi.

§ 5. — *Les finances locales*

Les personnes administratives décentralisées : commune, ville et cité, ont chacune un budget qui est distinct du budget de l'Etat. Ce budget est préparé par le Conseil exécutif et voté par l'Assemblée municipale. Il doit être ensuite autorisé par le commissaire de la province qui, en pratique, ne donne son autorisation qu'après avoir consulté le Ministère de l'Intérieur.

Le budget municipal contient toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des affaires locales et les recettes que l'Etat attribue à la personne décentralisée. Ces recettes comprennent une partie du produit des taxes et impôts de l'Etat perçus dans la localité, le produit des droits et des amendes, les subventions de l'Etat, les intérêts résultant des régies municipales, le produit des biens, les libéralités, les emprunts, et d'autres recettes autorisées par la loi.

Nous reviendrons sur ce sujet quand nous aurons à examiner les finances locales à l'époque actuelle dans le second chapitre.

§ 6. — *Le syndicat des personnes décentralisées*

Les personnes décentralisées peuvent pratiquer une étroite collaboration pour organiser certaine entreprise d'intérêt commun en se constituant en syndicat des personnes décentralisées. L'article 58 de la loi du 31 mars 1934 dit en effet que : « lorsqu'un service quelconque ne peut être créé par une seule personne décentralisée par ses propres moyens, celle-ci est autorisée à collaborer avec les autres personnes décentralisées pour constituer un organisme spécial chargé de ce service. Cet organisme est un établissement public appelé syndicat des personnes décentralisées ».

Le syndicat des personnes décentralisées ne peut être créé que par une loi. Cette loi déterminera le nom et les règles d'organisation du syndicat. Le syndicat est administré par un comité composé de délégués des collectivités locales intéressées. Il peut recevoir des subventions de l'Etat et contracter des emprunts avec l'autorisation du gouvernement.

Cette institution permet aux petites communes à territoire contigu de collaborer pour organiser certain service intercommunal qui, pour des raisons financières, n'aurait pas pu être créé par chacune d'elles.

§ 7. — *La tutelle administrative*

L'Etat exerce sur les personnes administratives locales un contrôle très étendu et très énergique. Le pouvoir central a non seulement le droit de dissoudre les assemblées municipales, il peut même aller jusqu'à retirer le statut de personne décentralisée de la collectivité locale et substituer ses agents aux organismes locaux. En vertu de l'article 41 de la loi du 31 mars 1934, si le commissaire de la province considère qu'une personne décentralisée néglige d'assurer les services qui lui sont imposés par la loi ou commet des actes contraires à l'ordre public, il doit en informer le gouvernement. Celui-ci sollicitera le Roi de retirer par décret le statut de la personne décentralisée de la collectivité locale intéressée. Dans ce cas, le commissaire de la province est chargé de nommer des agents de l'Etat pour assumer la direction des affaires locales à la place de la personne décentralisée.

En outre, le pouvoir central intervient constamment dans la procédure d'exécution, il fait nommer le Conseil exécutif municipal par son agent, le commissaire de la province.

Le budget et tous les arrêtés municipaux doivent être soumis à l'approbation de ce dernier. Le commissaire de la province et le chef du district sont chargés de surveiller de près les personnes décentralisées qui se trouvent dans leur ressort ; ils ont le droit de leur donner des conseils relatifs à la gestion des affaires locales.

Pour la commodité de l'exposé, nous renvoyons le développement de cette question au chapitre suivant (1).

(1) Voir *infra*, Chapitre II, Section 9.

CHAPITRE II

L'ORGANISATION MUNICIPALE A L'EPOQUE ACTUELLE

SECTION I

Notions générales sur la nouvelle loi municipale du 29 mars 1939

Le régime d'organisation municipale institué par la loi du 31 mars 1934, que nous venons d'exposer dans les pages précédentes, a été profondément modifié par la nouvelle loi municipale du 29 mars 1939. Cette loi a accompli une réforme de structure dans le système de la décentralisation de la Thaïlande. Les raisons de cette réforme sont nombreuses. Nous avons vu dans le chapitre précédent que la décentralisation n'a été réalisée en Thaïlande que grâce à l'introduction du régime démocratique dans le pays. Le rédacteur de la loi du 31 mars 1934, désireux de propager cette nouvelle forme de gouvernement dans toutes les couches de la société, a préconisé un régime d'organisation municipale analogue au régime d'organisation politique du pays. Au bout de quelques années d'expérience, le résultat obtenu dans ce sens a dépassé tous les espoirs ; le peuple thaï a pris goût à cette nouvelle organisation démocratique. Mais, à côté de ce résultat satisfaisant, l'administration municipale s'est heurtée à un obstacle sérieux : l'instabilité des conseils exécutifs municipaux. Les chutes assez fréquentes

de ces conseils commencent à inquiéter le pouvoir central ; elles sont une des causes de la réforme.

D'autre part, la composition des assemblées municipales ne réalise pas toute l'uniformité souhaitable. Le nombre des membres de certaines assemblées est trop élevé, tandis que dans d'autres il n'est pas suffisant pour représenter convenablement les intérêts locaux. Cet inconvénient a été d'ailleurs écarté par la loi du 12 décembre 1936 qui a fixé le nombre minimum des membres des assemblées municipales. La loi du 29 mars 1939 a confirmé cette règle ; mais, à la différence de la loi du 12 décembre 1936, elle a fixé souverainement le nombre obligatoire de membres qui est identique pour toutes les assemblées municipales de la même catégorie. Il n'y a plus de membres supplémentaires par rapport au nombre des habitants.

Une autre innovation, qui est peut-être la plus importante, est l'élection du conseil exécutif par l'assemblée municipale. Nous avons vu que, suivant la loi du 31 mars 1934, le conseil exécutif municipal était nommé par le commissaire de la province parmi les personnes éligibles à l'assemblée municipale, mais qui ne sont pas nécessairement membres de l'assemblée. D'après la nouvelle loi municipale, le conseil exécutif est élu par l'assemblée elle-même. Le président du conseil exécutif et la moitié du nombre des membres du Conseil doivent être membres de l'assemblée municipale. Cette réforme a pour but de supprimer l'hostilité de l'assemblée municipale à l'égard d'un conseil exécutif qui n'est pas élu par elle-même et qui n'est pas composé de ses membres. Par cette mesure nouvelle, la stabilité du conseil exécutif municipal est mieux assurée.

Une dernière innovation consiste dans le cumul des fonctions de président de l'assemblée municipale et de président

du conseil exécutif. Dans le régime antérieur, il existait un président de l'assemblée à côté du président du conseil exécutif. Suivant le régime institué par la loi municipale du 29 mars 1939, le président du conseil exécutif est en même temps président de l'assemblée municipale. Le nouveau régime se rapproche ainsi du régime français d'après lequel le maire est président du conseil municipal.

SECTION II

Les règles générales d'organisation

§ 1. — *Les trois catégories de personnes décentralisées*

Pareillement à la loi du 31 mars 1934, la nouvelle loi municipale du 29 mars 1939 distingue trois catégories de personnes décentralisées : 1° la commune, 2° la ville et 3° la cité, suivant l'importance des collectivités locales et la densité de leur population.

a) *La commune.*

Une commune peut être créée dans une agglomération quelconque par décret. Cet acte de création lui donnera un nom, qui correspond à celui du chef-lieu de la commune, et délimitera son territoire.

Les limites d'une commune ne correspondent pas nécessairement aux limites d'une commune non décentralisée ; elles peuvent comprendre plusieurs communes non décentralisées ou seulement une partie de ces circonscriptions. Le territoire d'une commune occupe, en pratique, les parties les plus actives de plusieurs communes non décentralisées en laissant de côté les parties les moins prospères. Cette mesure présente pour le moment un grand avantage, si l'on se place au point de vue économique, ou, autrement dit, si l'on ne songe qu'aux ressources de la commune.

Mais si l'on se place au point de vue de l'organisation, ce procédé nous paraît bien gênant pour l'avenir, et est de nature à susciter de grosses difficultés dans la création des nouvelles communes dans une même province. En effet, si toutes les communes qui sont créées les premières occupaient toutes les parties les plus prospères de la province, il ne resterait à la fin pour les communes qui seraient créées dans l'avenir que des territoires pauvres de ressources et délaissés par les premières communes. Comme on a l'intention de décentraliser tout le territoire du Royaume, il nous paraît plus raisonnable que le territoire de la personne décentralisée corresponde aux limites de la circonscription administrative existante. Si l'on estime que les territoires des communes non décentralisées n'offrent pas l'aspect voulu pour qu'elles soient comprises dans la circonscription de la personne décentralisée, il serait bien plus souhaitable de procéder au préalable à de nouvelles délimitations des communes non décentralisées. Par cette mesure, on préparerait d'avance les territoires qui seraient érigés en personnes décentralisées dans l'avenir, et il n'y aurait plus de territoires délaissés, ceux-ci étant désormais répartis entre les communes limitrophes d'une façon plus équitable.

b) *La ville.*

Suivant l'article 9 de la loi municipale du 29 mars 1939, une ville est une agglomération comptant au moins cinq mille habitants et offrant une densité atteignant en moyenne deux mille habitants par kilomètre carré. Cette agglomération doit aussi posséder des ressources suffisantes pour assurer les services obligatoires pour une ville, tels qu'ils sont prévus par les dispositions de la loi municipale.

Une agglomération qui satisfait à ces trois conditions peut être érigée en ville par décret.

Ainsi nous pouvons constater qu'une ville créée suivant la nouvelle loi municipale est plus importante au point de vue de la population qu'une ville créée par la loi du 31 mars 1934. Suivant cette loi il est exigé qu'une ville soit d'abord créée dans le chef-lieu de la province et ensuite dans une localité comprenant au moins 3.000 habitants et ayant la densité de 1.000 habitants en moyenne par kilomètre carré. La loi du 31 mars 1934 n'a pas exigé de prendre en considération les ressources dont pouvait disposer la collectivité qui sera érigée en ville, comme la nouvelle loi municipale.

c) *La cité.*

Trois conditions sont nécessaires pour créer une cité d'après la nouvelle loi municipale du 29 mars 1939 :

1° Une agglomération composée d'au moins 30.000 habitants ;

2° La densité de la population dans cette agglomération doit être en moyenne de deux mille habitants par kilomètre carré ;

3° Cette agglomération doit posséder des ressources suffisantes pour organiser des services obligatoires pour une cité suivant la loi municipale.

Lorsque ces trois conditions se trouvent réunies dans une agglomération quelconque, celle-ci peut être érigée en cité par décret. Il convient de signaler que la nouvelle loi municipale n'exige plus qu'une cité soit créée par une loi comme la loi du 31 mars 1934. L'initiative de la création d'une cité appartient désormais au gouvernement, au même titre que la création d'une ville ou d'une commune.

En fait les cités sont créées surtout dans les grandes villes comme Bangkok, la capitale du Royaume, Dhonburi et

Chiengmaï. Il n'y a actuellement que trois cités dans tout le territoire du pays.

Il y a lieu aussi de signaler que, suivant la nouvelle loi municipale, une commune peut être érigée en ville et une ville en cité par décret, lorsqu'elles sont devenues plus peuplées qu'au moment de leur création, et répondent aux conditions posées par la loi municipale pour la création d'une ville ou d'une cité suivant le cas.

§ 2. — *Les organes des personnes décentralisées*

Chaque commune, ville ou cité comprend deux organes :

1° un organe de délibération qui est l'Assemblée municipale, et

2° un organe d'action qui est le Conseil exécutif municipal.

Sauf quelques modifications, les règles d'organisation de ces deux organes telles qu'elles sont prévues par la nouvelle loi municipale sont presque les mêmes que les règles établies par la loi du 31 mars 1934.

Nous allons étudier successivement l'organisation, le fonctionnement et les attributions de ces deux organes dans les sections suivantes.

SECTION III

L'Assemblée municipale

§ 1. — *L'organisation de l'Assemblée municipale*

La composition de l'Assemblée municipale dépend de la catégorie de la personne décentralisée dont celle-ci fait partie. Le nombre des membres de l'Assemblée varie suivant qu'il s'agit d'une Assemblée de la commune, de la

ville ou de la cité. Le nombre des membres composant l'Assemblée de la ville est le double de celui de l'Assemblée de la commune, et celui de l'Assemblée de la cité est le double de celui de la ville. Les Assemblées municipales appartenant à la même catégorie de personne décentralisée comprennent toutes le même nombre de membres fixé par la loi municipale. Ainsi une Assemblée de la commune se compose de neuf membres, une Assemblée de la ville de dix-huit membres et une Assemblée de la cité de trente-six membres.

Les membres de l'Assemblée municipale sont élus au suffrage universel. L'élection des membres à l'Assemblée municipale est faite conformément aux règles posées par la loi du 12 septembre 1936.

Pour être électeur, il faut :

1° être de nationalité thaï sous réserve de deux conditions :

a) s'il s'agit d'une personne qui est née de père étranger et de mère thaï mariés conformément ou non à la loi, elle doit justifier d'un certificat attestant son degré d'instruction qui doit être au moins équivalent au degré fixé par le Ministère de l'Education dans le programme destiné à la troisième classe de l'enseignement secondaire.

Cette condition n'est pas exigée si l'intéressé a fait son service militaire, ou s'il est un agent municipal ou instituteur primaire qui a exercé ses fonctions pendant une période non inférieure à cinq ans.

b) s'il s'agit d'une personne naturalisée thaï, celle-ci doit satisfaire aux conditions (a) précédemment indiquées, ou être domiciliée sans interruption dans le Royaume pendant une période non inférieure à dix ans après le jour de sa naturalisation ;

2° être âgé de vingt ans accomplis (1) ;

3° être inscrit sur la liste électorale.

Ne sont pas électeurs : 1° les aliénés ou les personnes atteintes d'infirmité mentale ; 2° les sourds et muets qui sont incapables de lire ou écrire ; 3° les religieux ; 4° les personnes privées du droit électoral par le tribunal.

Les conditions d'éligibilité sont les suivantes :

1° être électeur ;

2° n'être pas frappé d'une condamnation supérieure à deux ans de prison et, du jour de l'expiration de la peine au jour de l'élection, une période de cinq ans devra s'être écoulée ;

3° être âgé de vingt-trois ans accomplis ;

4° avoir la résidence dans le territoire de la personne décentralisée ;

5° savoir lire et écrire.

Sont frappés d'inéligibilité : 1° toute personne qui n'a pas le droit d'occuper une fonction politique (les princes de la famille royale) ; 2° les sourds, les muets et les aveugles ; 3° toute personne qui s'adonne à la consommation habituelle des drogues ; 4° les faillis non réhabilités.

Il y a aussi des cas d'incompatibilité concernant les fonctionnaires de l'Etat en province et les agents municipaux dans le ressort où ils exercent leurs fonctions. Toutefois ceux-ci peuvent être éligibles s'ils ont donné leur démission de la fonction publique avant de se présenter à l'élection. Ils peuvent aussi se présenter dans une circonscription qui n'est pas dans le ressort de leurs fonctions sans être obligés à donner leur démission au préalable.

(1) En Thaïlande on est majeur à vingt ans. Cf. *Code civil et commercial*, article 19.

Mais s'ils sont élus membres de l'Assemblée municipale, ils doivent démissionner de leurs fonctions.

Nul ne peut se présenter dans plusieurs circonscriptions électorales à la fois. Cette règle a pour effet d'éviter que l'on soit élu membre de plusieurs Assemblées municipales en même temps.

Les femmes ont les mêmes droits que les hommes en ce qui concerne l'électorat et l'éligibilité.

Le contentieux des élections municipales relève de la compétence des tribunaux judiciaires. Tout électeur, tout éligible peut former des réclamations devant le tribunal de la province contre les opérations électorales. Le tribunal, ainsi saisi, doit rendre son arrêt dans le plus bref délai possible. Au cas où le tribunal donne raison au réclamant, il prononcera l'annulation des opérations électorales et ordonnera une nouvelle élection. La décision du tribunal est définitive et sans recours possible, mais elle n'est pas suspensive. Il en résulte que le représentant élu reste en fonctions jusqu'à ce que le tribunal ait statué sur son cas.

Les membres de l'Assemblée municipale sont élus pour quatre ans. L'Assemblée est soumise au renouvellement intégral.

En cas de vacance, il est procédé à une élection complémentaire. Mais le membre ainsi élu ne pourra exercer ses fonctions que pour le reste de la période non expirée. Si une vacance se produit dans les six mois qui précèdent l'expiration de la période de l'Assemblée, l'élection complémentaire est facultative.

Tout membre de l'Assemblée municipale est le représentant des habitants de tout le territoire de la personne décentralisée ; il n'est pas seulement représentant de ceux qui l'ont élu. Il n'est lié par aucun mandat impératif.

Avant d'entrer en fonctions, il est tenu de prêter serment devant l'Assemblée de soutenir et d'observer scrupuleusement les prescriptions de la Constitution.

Les fonctions du membre de l'Assemblée prennent fin :

1° par l'expiration de la période de quatre ans ou par la dissolution de l'Assemblée municipale ;

2° par décès ;

3° par démission ;

4° par perte de qualifications d'éligibilité ;

5° par défaut de résidence dans la circonscription municipale où le membre est élu ;

6° par la révocation prononcée contre lui par l'Assemblée municipale, lorsqu'elle estime que la conduite du membre est susceptible d'être préjudiciable à l'Assemblée. Une telle décision nécessite la majorité de deux tiers des voix ;

7° Par la révocation prononcée contre lui par le Ministère de l'Intérieur, lorsque la conduite du membre est jugée par celui-ci comme contraire à l'ordre public ou aux intérêts de la collectivité locale.

§ 2. — *Le fonctionnement de l'Assemblée municipale*

L'Assemblée municipale a, chaque année, une ou plusieurs sessions ordinaires suivant les décisions de l'Assemblée. La loi municipale exige seulement que la première session ordinaire de l'Assemblée nouvellement élue ait lieu dans les quatre-vingt-dix jours qui suivent les élections. La date des sessions est fixée librement par l'Assemblée municipale.

La session ordinaire de l'Assemblée dure quinze jours ; cette durée peut être prolongée avec l'autorisation du chef du district s'il s'agit d'une Assemblée de la commune et

avec l'autorisation du commissaire de la province dans le cas d'une Assemblée de la ville ou d'une Assemblée de la cité.

En dehors des sessions ordinaires, il peut y avoir des sessions extraordinaires, chaque fois que l'intérêt de la collectivité l'exige, sur la demande faite par le président de l'Assemblée municipale au chef du district ou au commissaire de la province, suivant le cas, soit sur sa propre initiative, soit sur la demande de la moitié des membres de l'Assemblée.

C'est le président de l'Assemblée municipale qui convoque l'Assemblée à sa session et qui en prononce la clôture. Si le président n'est pas encore élu, le chef du district ou le commissaire de la province est chargé de convoquer l'Assemblée à la place du président. Dans ce cas, la première séance de l'Assemblée est présidée par le plus âgé de ses membres et est consacrée aux élections du président et du vice-président de l'assemblée.

Nous avons dit dans les pages précédentes que la loi du 29 mars 1939 a cumulé la fonction du président de l'Assemblée avec celle du président du Conseil exécutif ; c'est le président du Conseil exécutif qui est en même temps président de l'Assemblée municipale.

A la différence de la loi du 31 mars 1934 qui conférait à l'Assemblée municipale le droit d'établir son règlement intérieur, la loi du 29 mars 1939 lui a retiré ce droit. Suivant l'article 25 de cette loi, le règlement intérieur des Assemblées municipales est établi par le règlement du Ministère de l'Intérieur. Par cette mesure l'autorité de tutelle s'exerce sur tout le fonctionnement de l'Assemblée municipale. C'est une mesure tout à fait particulière qui a

pour but d'uniformiser le règlement intérieur de toutes les Assemblées municipales.

Les séances de l'Assemblée municipale sont présidées par le président du Conseil exécutif exactement comme le maire préside le Conseil municipal en France. Le président a la police des séances. Il est remplacé pendant son absence par le vice-président. Celui-ci est élu par l'Assemblée parmi les membres du Conseil exécutif qui sont en même temps membres de l'Assemblée. Il ne peut y avoir qu'un seul vice-président suivant l'article 18 de la nouvelle loi municipale. Il n'en était pas de même avant l'entrée en vigueur de cette loi, puisque, d'après la loi du 31 mars 1934, l'Assemblée municipale avait le droit d'élire plus d'un vice-président, et les vice-présidents ne pouvaient pas être élus parmi les membres du Conseil exécutif. La fonction de vice-président était alors incompatible avec la fonction de conseiller exécutif.

En cas d'absence du président et du vice-président, l'Assemblée désigne un des membres du Conseil exécutif, qui est membre de l'Assemblée, pour présider la séance.

Les séances de l'Assemblée municipale sont publiques. Toutefois, elle peut se réunir en comité secret sur la demande du Conseil exécutif ou sur la demande du tiers des membres présents.

L'Assemblée municipale ne peut délibérer que lorsque la moitié du nombre total de ses membres assiste à la séance. Ce quorum est nécessaire même pour une seconde convocation. Cette règle offre un grave inconvénient. Si la majorité des membres s'abstenaient, pour une raison quelconque, d'assister à la séance de l'Assemblée, malgré les convocations successives du président du Conseil exécutif, l'Assemblée serait complètement paralysée et serait dans

l'impossibilité d'exercer ses fonctions. C'est ce qui est arrivé plus d'une fois dans l'histoire des Assemblées municipales en Thaïlande. Le système de la loi municipale française du 5 avril 1884 nous paraît efficace pour parer à cet inconvénient. « Quand, après une première convocation régulièrement faite, dit en effet l'article 50 de cette loi, le Conseil municipal ne s'est pas réuni en nombre suffisant, la délibération prise après la seconde convocation, à trois jours au moins d'intervalle, est valable quel que soit le nombre des membres présents. » Il serait donc bien souhaitable, selon nous, de combler cette lacune de la loi municipale du 29 mars 1939 par une disposition semblable à celle de l'article 50 de la loi municipale française.

Les délibérations sont prises à la majorité relative des votants. Chaque membre de l'Assemblée n'a qu'une voix. En cas de partage, le président a voix prépondérante.

Les délibérations de l'Assemblée municipale doivent porter exclusivement sur les affaires rentrant dans les attributions de la collectivité locale. Toute délibération sur les questions concernant la politique de l'Etat lui est absolument défendue par la loi.

L'Assemblée municipale peut former une commission ordinaire, composée uniquement de ses membres, ou une commission spéciale, composée ou non de ses membres, mais qui comprend toujours des personnes étrangères à l'Assemblée, pour procéder à une enquête sur toutes les questions rentrant dans ses attributions et pour lui soumettre un rapport.

Ces commissions ont le pouvoir de citer toute personne pour donner des explications ou exprimer son opinion sur la question faisant l'objet de leur étude ou de leur enquête.

Le quorum nécessaire pour la commission est la moitié de ses membres.

§ 3. — *Les attributions de l'Assemblée municipale*

D'après la nouvelle loi municipale du 29 mars 1939, les attributions de l'Assemblée municipale ont beaucoup diminué par rapport aux attributions de l'Assemblée municipale de la loi du 31 mars 1934.

Nous avons vu en étudiant la loi de 1934 que l'organisation municipale repose sur un principe analogue à celui qui est à la base du régime parlementaire ; l'Assemblée municipale exerce le contrôle sur le Conseil exécutif ; celui-ci doit donner sa démission en présence d'un vote de défiance émis contre lui par l'Assemblée. Nous avons vu aussi que certaines Assemblées municipales avaient abusé de ce pouvoir et n'avaient pas compris que l'administration municipale ne saurait subir des chutes trop nombreuses des Conseils exécutifs sans qu'il en résulte des désordres dans les services locaux, étant donné que la collectivité locale ne possède pas, comme l'Etat, des agents permanents aussi qualifiés que celui-ci, pour assurer la continuité et la stabilité des services publics. La nouvelle loi municipale, en vue de parer à cet inconvénient, a supprimé le pouvoir de contrôle direct de l'Assemblée municipale sur le Conseil exécutif. Celui-ci devient désormais juridiquement indépendant de l'Assemblée. Sa situation est la même que celle du maire vis-à-vis du Conseil municipal français (1). Sans prendre en considération la question de dignité, le Conseil exécutif n'est pas obligé de donner sa démission en présence d'un vote hostile de l'Assemblée.

(1) Cf. R. MASPÉTIOL, *L'organisation municipale*, pp. 10-11.

Cependant, pour ne pas enlever à l'Assemblée municipale tous les moyens d'exercer son contrôle sur le Conseil exécutif, la loi du 29 mars 1939 a permis aux membres de l'Assemblée de demander la révocation du Conseil exécutif au Ministre de l'Intérieur, en adressant à ce dernier une demande signée au moins par les deux tiers des membres qui ne sont pas conseillers. Elle leur permet aussi de poser des questions aux membres du Conseil exécutif concernant les affaires qui rentrent dans les attributions du Conseil. Mais les membres du Conseil exécutif peuvent refuser de répondre, s'ils estiment que la question ne doit pas être rendue publique pour des raisons de sécurité publique ou d'intérêt vital de la collectivité locale.

La principale attribution de l'Assemblée municipale est, sans aucun doute, sa collaboration dans la confection des arrêtés municipaux.

Suivant l'article 51 de la loi du 29 mars 1939, les arrêtés municipaux ne peuvent être faits que sur l'avis et le consentement de l'assemblée municipale et avec l'approbation du commissaire de la province. C'est par cette attribution que l'Assemblée peut exercer, dans une certaine mesure, le contrôle sur les actes du Conseil exécutif.

L'élaboration des arrêtés municipaux est basée sur le même système que l'élaboration des lois. Elle suppose la collaboration de l'Assemblée et du Conseil exécutif.

L'initiative des arrêtés est partagée entre le Conseil exécutif et les membres de l'Assemblée municipale. Après qu'un projet ou une proposition d'arrêté est voté par l'Assemblée, s'il s'agit d'une commune, le président du Conseil exécutif, qui est en même temps président de l'Assemblée, doit le soumettre au chef du district en vue de le transmettre au commissaire de la province ; s'il s'agit

d'une ville ou d'une cité, le président le soumet directement au commissaire de la province aux fins d'approbation.

Si le commissaire de la province approuve le projet, il y appose sa signature. Le projet d'arrêté ne devient exécutoire qu'après être rendu public par voie d'affichage à l'hôtel de l'administration municipale pendant sept jours francs, sauf en cas d'urgence où l'arrêté entre immédiatement en vigueur après l'approbation du commissaire de la province et après l'affichage à l'hôtel de l'administration municipale.

Si le commissaire désapprouve le projet, il peut, soit le renvoyer à l'Assemblée municipale pour que celle-ci statue à nouveau sur ledit projet, soit le soumettre au Ministre de l'Intérieur. Le commissaire de la province peut choisir entre ces deux moyens. S'il estime qu'il puisse convaincre l'Assemblée, il lui renvoie le projet avec ses observations. Dans le cas contraire, il le transmet directement au Ministre de l'Intérieur. Si le Ministre de l'Intérieur approuve le projet d'arrêté tel qu'il est voté par l'Assemblée municipale, il le renvoie au commissaire de la province pour que celui-ci y appose sa signature. S'il le désapprouve, le projet est rejeté définitivement, mais, dans ce cas, le Ministre de l'Intérieur est tenu d'en donner ses explications à l'Assemblée.

Les arrêtés municipaux ont pour objet soit l'organisation des services municipaux prévus par la loi municipale, soit des questions dont la personne décentralisée est invitée par la loi à régler les détails qui permettent l'application de celle-ci.

L'infraction commise contre les arrêtés municipaux constitue une contravention. Elle est sanctionnée par une

amende prévue par les arrêtés : cette amende ne peut en aucun cas excéder cinquante baht (environ 800 francs français).

En cas de non paiement de l'amende dans un délai de trente jours, à dater du jour où un jugement est rendu au dernier ressort, il sera procédé à une saisie des biens appartenant au contrevenant comme voie d'exécution forcée. Si celui-ci ne possède pas de biens susceptibles d'être saisis, l'amende sera convertie en journées de prestation de service, calculées d'après le taux de la conversion en argent des journées de prestation fixé de temps à autre par l'arrêté municipal. Mais dans tous les cas, la durée de cette prestation forcée de service ne pourra pas excéder deux mois.

SECTION IV

Le Conseil exécutif municipal

§ 1. — *L'organisation du Conseil exécutif municipal*

Le Conseil exécutif comprend un président et des conseillers dont le nombre est fixé par la loi municipale du 29 mars 1939 suivant la catégorie de la personne décentralisée. Le nombre de conseillers est fixé à deux pour une commune, de deux à quatre pour une ville et de deux à six pour une cité.

L'Assemblée municipale élit le président du Conseil exécutif parmi ses membres. Celui-ci désigne les autres conseillers avec l'approbation de l'Assemblée. Le Conseil exécutif est ensuite nommé par le chef du district, dans le cas d'une commune, et par le commissaire de la province s'il s'agit d'une ville ou d'une cité.

Le président et la moitié des membres du Conseil exécutif doivent être choisis parmi les membres de l'Assemblée

municipale. Les autres conseillers peuvent être désignés parmi les personnes qui ne sont pas membres, mais qui ont des connaissances spéciales que le président du Conseil exécutif estime nécessaires pour certaines fonctions. Mais ces conseillers doivent être éligibles à l'Assemblée municipale. Les conseillers qui ne sont pas membres de l'Assemblée ont le droit d'assister à toutes les séances de l'Assemblée et ils sont entendus chaque fois qu'ils le demandent, mais ils n'ont pas le droit de vote. Ils ne peuvent pas non plus présider la séance de l'Assemblée en cas d'absence du président et du vice-président.

L'élection du président du Conseil exécutif est faite au scrutin secret et à la majorité relative. Il n'est pas exigé par la loi que l'Assemblée soit au complet pour pouvoir procéder à l'élection du président du Conseil exécutif, comme le fait la loi municipale française concernant l'élection du maire. La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du président est présidée par le doyen d'âge des membres de l'Assemblée.

Les fonctions du président et des membres du Conseil exécutif ne sont pas gratuites comme celles du maire et des adjoints en France. Le président a droit à des indemnités fixes, calculées journalièrement ou mensuellement sur les ressources ordinaires de la personne décentralisée d'après un certain taux. Le montant des indemnités du président varie avec les ressources municipales. Les autres conseillers ne reçoivent des indemnités que pour des journées de service seulement. Ainsi le conseiller qui a travaillé pour le compte de la personne décentralisée pendant dix jours par mois, ne peut toucher des indemnités que pour ces dix jours de service. Il en est autrement pour le président qui reçoit régulièrement ses indemnités, même pour

des journées d'absence et avec un taux plus élevé que les autres conseillers ; c'est en somme un traitement fixe. Cette discrimination résulte de l'importance de la fonction du président dont la présence à l'hôtel de l'administration municipale est toujours indispensable. Les autres conseillers ne s'y rendent que pour tenir des conférences avec le président du Conseil exécutif ou pour assister le président dans l'accomplissement de certaines tâches. Leur présence n'est donc pas toujours nécessaire.

Les fonctions du Conseil exécutif prennent fin :

1° avec celles de l'Assemblée qui l'a élu ;

2° avec celles de son président ;

Dans les deux cas le Conseil démissionnaire doit rester en charge jusqu'à ce que le nouveau Conseil assume ses fonctions :

3° par la révocation prononcée contre lui par le Ministre de l'Intérieur, soit sur la demande des deux tiers des membres de l'Assemblée, soit sur le rapport du commissaire de la province, lorsque le Conseil exécutif n'a pas rempli ses fonctions correctement.

Dans ce cas, en attendant que le nouveau Conseil soit désigné pour remplacer le Conseil révoqué, le commissaire de la province a le droit de nommer des fonctionnaires de l'Etat pour remplir, pendant l'intervalle, les fonctions du président et celles des conseillers. Le fonctionnaire qui assume les fonctions du président du Conseil exécutif assume aussi les fonctions du président de l'Assemblée municipale jusqu'à ce que l'Assemblée ait élu son nouveau président.

En dehors de ces trois cas, d'autres événements peuvent mettre fin aux fonctions du président et des membres du Conseil exécutif individuellement, ce sont :

- 1° le décès ;
- 2° la démission ;
- 3° la perte d'une des qualifications d'éligibilité ou l'incompatibilité ;
- 4° le défaut de résidence dans le territoire de la personne décentralisée ;
- 5° la participation directe ou indirecte dans la conclusion des marchés ou contrats d'entreprises municipales.

§ 2. — *Les attributions du Conseil exécutif municipal*

Au point de vue de ses attributions, le Conseil exécutif municipal a un double caractère. Il est à la fois agent du pouvoir central et organe exécutif de la collectivité locale.

a) En qualité d'agent du pouvoir central, il est investi, par l'article 39 de la loi municipale du 29 mars 1939, des attributions qui appartenaient au chef de la commune et au doyen du village telles qu'elles sont prévues par la loi du 4 juillet 1914 que nous avons étudiée dans le Titre II.

Nous avons déjà signalé que la loi municipale n'est pas appliquée sur l'ensemble du territoire du pays. On procède graduellement à la substitution des communes décentralisées aux communes non décentralisées. En vertu de l'article 4 de la loi du 29 mars 1939, après une période d'un an à dater du jour de la publication du décret de création de la personne décentralisée, les dispositions de la loi du 4 juillet 1914 relatives à la nomination du chef de la commune, du doyen du village et du médecin de la commune ne pourront plus être appliquées dans le territoire de cette personne décentralisée. A l'expiration de la période d'un an, les agents des communes non décentralisées et ceux des villages compris dans le territoire de la personne décentralisée devront quitter leurs fonctions. Ils seront remplacés

par le Conseil exécutif de la personne décentralisée qui, de ce fait, deviendra automatiquement agent du pouvoir central.

En qualité d'agent du pouvoir central, le Conseil exécutif est chargé :

1° du maintien de l'ordre public ;

Par cette attribution, il est officier de police administrative.

2° de l'exécution des mesures de sûreté générale ;

Il assume ainsi les fonctions d'officier de police judiciaire conformément au Code d'instruction criminelle. Mais cette attribution ne peut être exercée qu'en cas d'absence dans le territoire de la personne décentralisée d'autorité compétente chargée spécialement de ce service.

3° de la tenue des registres d'état civil et de tous les autres registres conformément à la loi ;

4° de l'établissement du rôle des impôts directs ;

5° de l'information de tous les événements importants qui se passent dans sa circonscription.

Pour exercer ces attributions en tant qu'agent du pouvoir central, le Conseil exécutif a le droit de déléguer ses pouvoirs à un ou plusieurs agents municipaux par une notification. Cette notification de délégation de pouvoirs doit être rendue publique par voie d'affichage à l'hôtel de l'administration municipale.

b) En tant qu'agent de la personne décentralisée, le Conseil exécutif est un organe de préparation et d'exécution. Aux termes de l'article 36 de la loi municipale, le président du Conseil exécutif a la direction de tous les services municipaux rentrant dans les attributions de la personne décentralisée. Mais tous les membres du Conseil

exécutif sont solidairement responsables des affaires de la collectivité locale. Ainsi le président est tenu de les consulter sur toutes les affaires d'intérêt local.

Le président du Conseil exécutif préside les séances de l'Assemblée municipale. Il représente la personne décentralisée en justice et passe au nom de celle-ci marchés et contrats. Il prépare et exécute le budget local. Il est ordonnateur des dépenses. Il organise les services municipaux. Il a la police du domaine public de la collectivité locale et a l'administration de tous ses biens. Il est le chef hiérarchique des agents municipaux.

En cas d'urgence, lorsque la convocation de l'Assemblée municipale ne peut pas être faite en temps utile, le Conseil exécutif peut faire des arrêtés provisoires avec l'autorisation du chef du district, dans le cas d'une commune, ou avec l'autorisation du commissaire de la province, dans le cas d'une ville ou d'une cité. Ces arrêtés provisoires, une fois rendus publics, au moyen de l'affichage à l'hôtel de l'administration municipale, entrent immédiatement en vigueur. Ils doivent être soumis à l'approbation de l'Assemblée municipale dès sa prochaine réunion. Si l'Assemblée les approuve, ils deviendront immédiatement arrêtés municipaux. Si elle les désapprouve, ces arrêtés provisoires cesseront d'être en vigueur. Néanmoins, cette décision de l'Assemblée n'affectera pas la validité des actes faits pendant la période où ces arrêtés provisoires étaient en vigueur.

A la différence du maire en France, le Conseil exécutif n'a pas le pouvoir réglementaire. Tous les arrêtés municipaux, comme nous l'avons dit, doivent être pris avec l'avis et le consentement de l'Assemblée municipale et soumis à l'approbation du commissaire de la province.

Il n'est pas non plus chef de la police municipale. La

police municipale est organisée directement par l'Etat. Le Conseil Exécutif travaille de concert avec elle pour assurer le maintien de l'ordre public.

SECTION V

Les agents salariés municipaux

Le Conseil exécutif municipal est assisté dans l'accomplissement de ses fonctions par un personnel des agents salariés municipaux.

L'organisation intérieure du Conseil exécutif comprend généralement huit bureaux : 1° bureau de l'Assemblée, 2° bureau du Conseil exécutif, 3° bureau central, 4° bureau des finances, 5° bureau des travaux publics, 6° bureau des services industriels et commerciaux, 7° bureau de l'instruction publique, et 8° bureau de l'assistance et de la santé publique.

Chacun de ces bureaux est placé sous la direction d'un chef responsable. Mais dans les petites communes, plusieurs bureaux peuvent être placés sous la direction d'un seul chef pour des raisons d'économie. Chaque bureau comprend un personnel plus ou moins nombreux suivant l'importance des affaires.

§ 1. — *La Commission du service municipal*

Il existe un organe central appelé « la Commission du service municipal », accréditée auprès du Ministère de l'Intérieur, qui joue à l'égard des agents salariés municipaux un rôle analogue à celui de la Commission du Service civil vis-à-vis des fonctionnaires de l'Etat.

La Commission du service municipal est composée du ministre de l'Intérieur, président, du sous-secrétaire d'Etat,

vice-président, de tous les directeurs généraux du Ministère de l'Intérieur et un secrétaire.

Cette commission est chargée de l'exécution des lois et décrets relatifs au recrutement, à la nomination, à l'avancement, au traitement et à la discipline des agents salariés municipaux sur tout le territoire du pays.

Elle se subdivise en sous-commissions provinciales et en sous-commissions locales.

La sous-commission provinciale du service municipal comprend le commissaire de la province, président, le commissaire adjoint, vice-président, et tous les chefs des services de la province. Sa composition est exactement la même que celle de la commission provinciale.

Il y a une sous-commission provinciale dans toutes les provinces où il y a des personnes décentralisées.

La sous-commission locale du service municipal comprend tous les membres du Conseil exécutif municipal et tous les chefs de bureaux.

La sous-commission provinciale et la sous-commission locale sont chargées de veiller à l'exécution des lois et règlements concernant les agents municipaux dans leur ressort. Elles sont subordonnées à la Commission du service municipal.

§ 2. — *Les différentes catégories d'agents salariés municipaux*

D'après le décret du 3 octobre 1939 sur les agents municipaux, les agents appartenant au cadre permanent de l'administration municipale sont classés en six catégories : 1° les agents municipaux hors classe ; 2° les agents municipaux de première classe ; 3° les agents municipaux de deuxième classe ; 4° les agents municipaux de troisième

classe ; 5° les agents municipaux de quatrième classe ; et 6° les agents municipaux de cinquième classe.

Il peut y avoir aussi des agents spéciaux qui sont en service en vertu de contrats passés avec l'administration municipale.

Les agents municipaux sont recrutés au concours libre, organisé par la Commission du service municipal.

Pour être admis au concours, le candidat doit avoir les mêmes titres et qualités que le candidat au concours de la fonction publique (1). Il est en outre exigé que le candidat ne soit pas membre de l'Assemblée municipale.

La situation juridique des agents municipaux est statutaire comme celle des fonctionnaires. Les droits, les obligations, les disciplines des agents municipaux sont presque les mêmes que les fonctionnaires de l'Etat, sauf en ce qui concerne le droit à la retraite dont les fonctionnaires sont les seuls bénéficiaires. Le régime général des pensions municipales n'existe pas à l'heure actuelle.

Sur toutes les autres questions, les règles relatives aux fonctionnaires de l'Etat établies par la loi du 22 décembre 1936, que nous avons étudiées à la fin du Titre premier, sont appliquées aux agents salariés municipaux *mutatis mutandis*. Il n'y a pas lieu de les exposer de nouveau dans cette section, nous renvoyons purement et simplement au Titre premier, chapitre 2, section 3. Il convient seulement de signaler que, en ce qui concerne les agents municipaux, c'est la Commission du service municipal et non la Commission du service civil qui est chargée de les contrôler.

(1) Voir *supra*, Titre I^{er}, Chapitre II, Section 3, § 3.

SECTION 6

La création et l'organisation des services municipaux

La création des services municipaux est une question très importante pour les personnes administratives décentralisées. Leur raison d'être dépend pour une large part de ces services.

On distingue les services obligatoires et les services facultatifs. Le nombre des services obligatoires fixés par la loi municipale du 29 mars 1939 augmente avec la catégorie de la personne décentralisée. Ils sont au nombre de sept pour une commune, de treize pour une ville et de quinze pour une cité. C'est en effet le nombre de services obligatoires qui constitue la différence entre les trois catégories de personnes décentralisées.

§ 1. — *Les services obligatoires*

a) Les services obligatoires pour la commune sont :

- 1° le maintien de l'ordre public ;
- 2° la construction et l'entretien des voies de communication ;
- 3° le maintien de la salubrité des rues et des places publiques, ce qui comporte le balayage et l'enlèvement des immondices ;
- 4° la protection et la défense contre les maladies contagieuses ;
- 5° l'enseignement primaire ;
- 6° le service de pompiers.

b) Les services obligatoires pour la ville comprennent d'abord tous ceux de la commune et, en plus, les services suivants :

- 1° l'approvisionnement en eau potable ;

- 2° l'établissement d'un abattoir ;
- 3° la création et l'entretien d'un ou plusieurs établissements hospitaliers ;
- 4° l'assainissement de la ville et la construction des égouts ;
- 5° la construction des lieux d'aisance publique ;
- 6° la distribution d'énergie électrique pour l'éclairage.

c) Les services obligatoires de la cité comprennent tous les services obligatoires pour la ville et, en outre, deux autres services, ce sont :

- 1° le service d'assistance concernant la maternité et l'enfance ;
- 2° les services d'hygiène publique en général.

En dehors de ces services que nous venons d'énumérer, les services obligatoires de la commune, de la ville ou de la cité peuvent être augmentés par les dispositions des lois ultérieures.

§ 2. — *Les services facultatifs*

Les services facultatifs ne sont pas limités par la loi municipale. En principe, les personnes décentralisées peuvent, en vertu des dispositions des articles 61, 64 et 65 de la loi municipale du 29 mars 1939, créer n'importe quel service, pourvu qu'il ne soit pas contraire à la loi. La loi municipale a énuméré un certain nombre de services facultatifs que pourraient organiser les collectivités locales suivant leurs ressources. Ce sont la construction et le maintien des marchés et des halles, des débarcadères, des bacs et des passages d'eau, des cimetières, des crématoriums, des hôpitaux, des établissements d'assistance publique, des écoles d'enseignement professionnel, des stades municipaux, des

jardins et promenades publics, et des entreprises commerciales ou industrielles en général.

D'après cette énumération, on voit que le champ de l'activité municipale est très étendu. La loi municipale admet sans aucune réserve les entreprises ayant un caractère industriel ou commercial.

On sait qu'en France, la question de savoir dans quelle mesure les communes peuvent organiser des services économiques fait l'objet de nombreux arrêts du Conseil d'Etat. Malgré les dispositions du décret-loi du 5 novembre 1926, qui paraît autoriser les services communaux à caractère commercial ou industriel, les conseils municipaux n'ont pas une entière liberté dans la création de ces services. La jurisprudence du Conseil d'Etat en a dégagé certaines conditions en vue de respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, consacré par la loi des 2-17 mars 1791. Elle exige que ce soit un service qui concerne l'intérêt général et de plus, un tel service ne pourra être créé que dans l'un ou l'autre des deux cas suivants : 1° si c'est un service qui emploie les voies publiques, ou 2° si c'est un service qui n'est pas assuré dans les conditions normales par l'initiative privée (1).

Le service public créé dans un but financier est toujours déclaré illégal par le Conseil d'Etat (2). L'idée directrice de la jurisprudence du Conseil d'Etat sur cette question, c'est d'empêcher les communes d'entrer en concurrence avec les entreprises commerciales et industrielles d'initiative privée.

En Thaïlande, la question se présente sous un autre

(1) Cf. A. MESTRE, *op. cit.*, pp. 119-120 ; M. FÉLIX, *L'Activité économique de la Commune*, t. I, pp. 83 et s.

(2) Cf. WALINE, *op. cit.*, pp. 264-265.

aspect. Dans un pays comme la Thaïlande où les entreprises commerciales et industrielles d'initiative privée font souvent défaut dans les provinces, les personnes administratives décentralisées sont bien placées pour créer tous les services nouveaux qu'imposent progressivement aux collectivités locales les complexités de la vie moderne. L'intervention des personnes décentralisées dans le domaine économique présente, dans les circonstances actuelles, une importance capitale. C'est pour cette raison que la législation thaïse favorise le développement de toutes les entreprises d'intérêt local et marque une tendance très nette vers le municipalisme ou socialisme municipal, qui est la tendance qu'ont actuellement les municipalités dans nombre de grands Etats. Ces municipalités se sont efforcées de s'emparer des entreprises économiques et à établir en leurs mains des monopoles, sous prétexte d'avantages que ce système conférerait à la société et aux individus qui la composent, en supprimant les bénéfices a priori abusifs des entrepreneurs et des intermédiaires en général.

Le municipalisme est très développé en Angleterre et aux Etats-Unis. En Angleterre, la multiplication des services communaux ne s'est jamais arrêtée. Les entreprises municipales ont pénétré dans tous les domaines de la production. Aux Etats-Unis, la situation est à peu près la même qu'en Angleterre (1).

§ 3. — *L'organisation des services municipaux*

En Thaïlande, les services municipaux fonctionnent sous forme de régies directes ou de concessions. La forme d'entreprise d'économie mixte qui suppose la collaboration

(1) Cf. Emile JAMES, *Les formes d'entreprises*, pp. 377 et s. ; R. BOVERAT, *Le Socialisme municipal en Angleterre* (Thèse, Paris, 1907), p. 14.

entre l'administration et l'initiative privée n'est presque pas employée.

Bien que juridiquement le champ d'action de la personne décentralisée soit très étendu, les entreprises industrielles et commerciales exploitées par les collectivités locales ne sont pas cependant très développées à l'heure actuelle.

Les premières préoccupations de la personne décentralisée nouvellement créée consistent surtout dans la création des entreprises qui a pour but le développement de l'hygiène publique. Parmi les services exploités en régies directes, le service des eaux, le service de distribution d'énergie électrique et le service d'assainissement sont mis au premier plan.

Pour donner à l'hygiène plus d'importance qu'on ne lui en avait accordé jusqu'alors, et pour lutter contre les épidémies et leurs ravages horribles, les collectivités locales se préoccupent particulièrement de l'organisation du service des eaux. Elles commencent presque toujours par distribuer elles-mêmes l'eau potable à leurs habitants. On ne rencontre, en effet, aucune entreprise privée sur ce domaine, parce que l'entreprise des eaux dans la province, non seulement ne rapporte pas, mais elle constitue des déficits importants que les compagnies privées ne sauraient supporter. La municipalisation du service des eaux a une importance sanitaire toute particulière, du fait qu'il intéresse tous les membres d'une collectivité sans exception. Les autorités locales n'ayant pas eu pour but de faire des profits sur la fourniture de l'eau, ce sont les emprunts et les impôts généraux qui subviennent au coût de l'entreprise. La création de l'entreprise de distribution d'eau a toujours été l'occasion d'emprunts se montant à des chif-

fres très importants. Ces emprunts constituent une lourde charge pour les collectivités locales.

Une autre entreprise très importante exploitée en régie municipale est la distribution de l'énergie électrique. Le pouvoir central donne aux collectivités locales toutes les facilités pour l'exploitation de l'entreprise de distribution d'énergie électrique en leur allouant des emprunts. L'usage de l'électricité pour l'éclairage des rues, des places publiques et des habitations s'est généralisée dans la voie du municipalisme.

Une troisième entreprise non moins importante exploitée en régie est l'entreprise de l'assainissement. Elle comprend principalement le nettoyage de la voie publique, ainsi que les places publiques et les jardins, l'enlèvement et la destruction des ordures ménagères et la construction des égouts.

La grande question de l'assainissement est l'enlèvement et l'évacuation des ordures ménagères. C'est une question très difficile à résoudre pour les grandes villes.

Le procédé employé pour la destruction des ordures ménagères enlevées des habitations et des halles est la mise en décharge simple. Cette méthode pratique et originale ne présente aucun inconvénient dans les agglomérations rurales qui disposent des champs où les ordures ménagères peuvent être enfouies en servant ainsi d'engrais. Mais, dans les grandes villes où les maisons se resserrant, les espaces cultivés disparaissant petit à petit, la mise en décharge simple des ordures ménagères, dont la quantité augmente chaque jour considérablement, ne sera plus possible. En plus, cette méthode, quoique économique, est antihygiénique, parce qu'elle favorise la multiplication des mouches et des rats. Il sera vraiment souhaitable d'abandonner totalement

ce procédé et d'adopter concurremment les deux autres procédés de destruction des ordures ménagères qui sont l'incinération et la mise en décharge contrôlée.

L'incinération est un procédé simple et hygiénique. D'autre part, l'incinération des ordures produit de la chaleur qui peut être utilisée pour faire de la vapeur, laquelle est, à son tour, transformée en énergie électrique (1).

La mise en décharge contrôlée (2) est un procédé très

(1) L'incinération des ordures est avec les deux autres procédés : la vente aux agriculteurs et la mise en décharge contrôlée, le procédé employé par la Ville de Paris pour assurer la disparition des ordures ménagères.

Au cours de l'année 1935, la production électrique des usines d'incinération de la Ville de Paris a été de 155 kw.-h. par tonne de gadoue ; elle a atteint au total 95.000.000 kw.-h. ; en outre, on a vendu 27.400 tonnes de vapeur.

L'électricité produite par les usines d'incinération est livrée à un organisme régulateur : l'Union d'Electricité, à qui on a dû recourir pour desservir les usines municipales de relèvement d'eau. (Of. Article de M. BOULY dans la Revue *Science et Industrie*, n° hors série, 1937, pp. 60-61).

(2) Le procédé de la mise en décharge contrôlée est expliqué par M. BOULY dans la Revue *Science et Industrie* que nous venons de citer de la façon suivante :

« Cette méthode a pris naissance à Bradford (Angleterre) à la suite d'avaries survenues à l'usine d'incinération il y a une vingtaine d'années. Le succès remporté est indéniable, il a convaincu de nombreuses municipalités anglaises de l'innocuité de la méthode et le département de la Seine l'applique depuis 1935 pour la première fois en France.

« Les ordures sont répandues sur le sol par couches d'environ deux mètres de hauteur, en prenant la précaution d'aplatir les boîtes de conserves, de dérouler les tapis, etc., en supprimant ainsi la possibilité de vides réguliers pouvant servir de « cheminées » qui faciliteraient l'aération de la masse de gadoue dont l'échauffement, résultant de la fermentation, pourrait donner naissance à un incendie spontané. Chaque couche est comprimée au fur et à mesure de sa constitution et immédiatement recouverte d'une couche de terre de 10 à 20 cm. d'épaisseur, soigneuse-

économique. Elle permet de se débarrasser sans grands frais de masses importantes d'ordures, qui se transforment en terreau et peuvent être reprises pour être utilisées comme engrais. Pour un pays agricole comme la Thaïlande, ce procédé présente certainement un intérêt considérable. En Angleterre on a pu avec ce procédé, non seulement se débarrasser de tonnage élevé d'ordures, mais encore constituer sur les remblais ainsi effectués, parfois en pleine ville, des terrains de jeux ou bien des promenades où une végétation exubérante se ressent de la nourriture qu'elle peut puiser dans le sous-sol.

En réalité la mise en décharge contrôlée n'est qu'une méthode plus perfectionnée de la mise en décharge simple appliquée avec quelques précautions élémentaires, mais qui doivent être scrupuleusement appliquées.

La nécessité de doter les villes modernes de moyens de transport rapides et peu coûteux est aussi l'une des premières préoccupations des collectivités locales. Toutefois, dans cette branche d'activité, il y a de nombreux concessionnaires. Mais, à l'heure actuelle, il y a une tendance certaine des collectivités locales à municipaliser le service de transports, par le fait que plusieurs collectivités locales commencent à exploiter en régie le service de transport en commun.

ment répartie et placée sur toutes les parties apparentes. Cette condition est essentielle, car c'est grâce à cette précaution que l'on évite les effets néfastes de la mise en décharge simple ; en effet, à l'abri d'une couverture, la température du dépôt atteint rapidement 70 ou 80°, cependant que son atmosphère s'appauvrit en oxygène et s'enrichit en acide carbonique ; les rats ne peuvent donc y pénétrer et les larves de mouches, pouvant provenir des œufs déposés sur les ordures avant la mise en décharge, sont empêchées par la couche de couverture de parvenir à l'extérieur et meurent. » (Voir p. 61).

SECTION VII

Les finances municipales

« Le régime des finances locales, avait constaté M. le doyen Allix, est en étroite connexité avec l'organisation administrative du pays. Il dépend d'abord du degré plus ou moins grand de centralisation qui y existe, de la mesure dans laquelle l'Etat exerce la tutelle administrative à l'égard des groupements inférieurs, et de la façon variable dont les dépenses publiques sont réparties entre les services locaux. Le partage entre les attributions de l'Etat et celles des organismes provinciaux ou communaux se fait différemment, en effet, suivant les traditions politiques des différents peuples » (1).

En Thaïlande, pays très centralisé, le pouvoir central exerce une tutelle administrative très étendue à l'égard des personnes décentralisées au point de vue budgétaire et financier, à raison de leur incompétence souvent fréquente. L'étude du régime des finances locales de la Thaïlande illustrera davantage cette affirmation. Nous commencerons par étudier les principes et la pratique régissant le budget local et nous examinerons en même temps les recettes et les dépenses de la collectivité locale.

§ 1. — *Le budget municipal*a) *La préparation du budget.*

Le budget municipal doit être établi sous forme d'arrêté municipal.

C'est le Conseil exécutif municipal qui est chargé de la préparation du budget. Le budget est ensuite voté par

(1) Cf. E. ALLIX, *Traité élémentaire de Science des finances et de Législation financière française*, 6^e édition, pp. 996 et s.

l'Assemblée municipale et approuvé par le commissaire de la province. La procédure est analogue à celle du budget communal français (1).

Le budget municipal est soumis au principe de l'annualité. Il n'est valable que pour un an. En Thaïlande, l'année budgétaire va du 1^{er} octobre au 30 septembre. Elle ne coïncide pas à l'année civile qui va du 1^{er} avril au 31 mars. Cependant l'article 45 de la loi du 29 mars 1939 dispose que, au cas où le budget n'aurait pas été définitivement réglé à temps pour la nouvelle année, le budget de l'année précédente continue à être appliqué jusqu'à l'approbation du nouveau budget. Il en est de même pour le budget de l'Etat. Il peut arriver, en effet, que le Conseil exécutif ou l'Assemblée municipale s'attarde dans la préparation ou dans le vote du projet du budget, ou qu'enfin l'autorité supérieure tarde à donner son approbation, de sorte que le budget n'est pas prêt avant le commencement de l'exercice. On peut aussi envisager une autre hypothèse : celle où l'Assemblée municipale se refuserait à voter le projet du budget qui lui est présenté par le Conseil exécutif ; dans ce cas, l'autorité de tutelle serait obligée soit de dissoudre l'Assemblée, soit de révoquer le Conseil exécutif. Dans toutes ces éventualités, les dépenses et les recettes ordinaires continuent à être calculées conformément à celles de l'année précédente.

Si, pendant l'année, il est reconnu que les crédits prévus par le budget sont insuffisants, de telle sorte qu'il soit nécessaire de porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues, un budget supplémentaire peut être voté et approuvé dans les mêmes formes que le budget primitif.

(1) Cf. R. LAINVILLE, *Qu'est-ce que le budget communal ?* pp. 93 et s.

En pratique, la personne décentralisée possède presque toujours un budget primitif et un budget supplémentaire.

La préparation du budget est réservée au Conseil exécutif municipal, les membres de l'Assemblée n'ont pas d'initiative en cette matière. Les évaluations des dépenses et des recettes sont faites par le Conseil exécutif d'après la méthode de l'évaluation directe. Le projet du budget est dressé conformément aux modèles établis par le Ministère de l'Intérieur.

b) Le vote et l'approbation du budget.

Le projet du budget, une fois préparé par le Conseil exécutif, est soumis à l'Assemblée municipale qui nomme une commission pour l'étudier et lui en faire un rapport. L'Assemblée a le droit de modifier le projet du budget et de rejeter les propositions qui lui sont faites par le Conseil exécutif.

Le vote du budget par l'Assemblée municipale n'est pas une autorisation d'exécution des dépenses et des recettes prévues dans le budget, puisque, après le vote, le projet du budget doit être soumis à l'approbation de l'autorité supérieure, c'est-à-dire le commissaire de la province.

En principe, le commissaire de la province a le droit d'approuver le projet du budget après avoir apporté des modifications dans le sens qui lui paraît convenable. Mais, en raison de l'importance du budget municipal, avant de donner son approbation, le commissaire de la province le transmet au Ministère de l'Intérieur avec ses observations et le compte administratif du Conseil exécutif municipal, ainsi que le compte rendu des délibérations de l'Assemblée municipale par laquelle est voté le budget, pour éclairer le Ministère de l'Intérieur.

La tutelle administrative en matière financière, comme

nous l'avons dit, s'exerce d'une manière très étroite à l'égard des personnes décentralisées. Le Ministère de l'Intérieur a le droit de modifier notablement le projet du budget voté par l'Assemblée municipale. Il peut augmenter ou diminuer les recettes dont les évaluations lui paraissent arbitraires ou de réalisation douteuse. Il peut inscrire d'office les dépenses pour les services obligatoires, augmenter les crédits qui ne sont pas suffisamment dotés, supprimer les crédits pour les dépenses non justifiées ou superflues et réduire les dépenses mal évaluées.

Lorsque le projet du budget est ainsi remanié par le Ministère de l'Intérieur, celui-ci le renvoie au commissaire de la province pour que le commissaire donne son approbation, en apposant sa signature sur le projet de l'arrêté municipal portant fixation des dépenses et des recettes annuelles de la personne décentralisée.

Le recours contre l'autorité qui règle le budget municipal n'existe pas en Thaïlande ; l'autorité de tutelle statue souverainement. Il n'en est pas de même en France où le maire, agissant au nom de la commune, en vertu d'une délibération du conseil municipal, peut attaquer en Conseil d'Etat, par le recours pour excès de pouvoir, une décision estimée illégale de l'autorité qui règle le budget (1).

Comme tous les autres arrêtés municipaux, l'arrêté du budget doit être publié par voie d'affichage à l'hôtel de l'administration municipale pendant sept jours avant de pouvoir entrer en vigueur.

c) *L'exécution du budget.*

Lorsque le budget est approuvé, le Conseil exécutif municipal est chargé de l'exécuter. En fait, le Conseil exécutif

(1) Cf. R. LAINVILLE, *op. cit.*, p. 126.

est assisté dans cette tâche par un comptable municipal qui assure le service des recettes en même temps que le paiement des dépenses.

L'engagement, la liquidation et l'ordonnancement des dépenses ne peuvent être faits que par le président du Conseil et un conseiller exécutif. Le président n'est pas compétent pour agir tout seul en ces matières. Le paiement des dépenses est effectué par le comptable municipal.

La conservation de l'encaisse de la personne décentralisée est assurée par une commission nommée par le Conseil exécutif. Cette commission comprend trois membres dont l'un d'eux doit être le comptable municipal.

d) *Le contrôle des comptes de la personne décentralisée.*

Le Conseil exécutif est chargé de dresser un compte à la fin de chaque année. Ce compte est relevé des opérations financières, recettes et dépenses, y compris des dettes et des créances. Il est vérifié, soit par un inspecteur du Ministère de l'Intérieur, soit par un expert approuvé par le Ministère de l'Intérieur, soit encore par une commission composée au moins de trois membres nommés par le commissaire de la province. L'autorité chargée de procéder à la vérification d'un compte municipal doit faire un rapport qui sera ensuite soumis au Ministère de l'Intérieur avec le compte dressé par le Conseil exécutif municipal. Le compte ainsi vérifié doit être affiché à l'hôtel de l'administration municipale.

Le contrôle de l'exécution du budget municipal est ainsi exercé directement par l'autorité de tutelle.

§ 2. — *Les recettes et les dépenses municipales*

Le budget municipal est, comme nous le savons, un acte de prévision et d'autorisation des dépenses et des recettes

de la personne décentralisée. Nous avons étudié la procédure budgétaire dans le paragraphe premier, il nous faut maintenant entrer dans les détails pour savoir quelle est la composition des recettes et des dépenses de la personne décentralisée.

a) *Les recettes.*

L'article 46 de la loi municipale du 29 mars 1939 dispose que les recettes de la personne décentralisée sont constituées par :

1° des impôts, taxes et octrois qui lui sont attribués par les lois ;

2° des droits et des amendes ;

3° des produits des biens municipaux ;

4° des produits des régies municipales ;

5° des emprunts alloués par l'Etat ou par d'autres établissements publics auprès desquels la personne décentralisée a reçu l'autorisation du Ministère de l'Intérieur de conclure des emprunts.

6° des subventions de l'Etat ;

7° des libéralités.

En dehors de cela la personne décentralisée peut avoir d'autres recettes autorisées par les lois, comme la contribution pour le développement local, prélevée sur les propriétaires des propriétés foncières comprises dans le territoire de la personne décentralisée, autorisée par le Code fiscal du 31 mars 1939.

En Thaïlande, le financement des collectivités locales s'effectue d'après le procédé de la mise à part de certaines recettes déterminées de l'Etat pour subvenir aux dépenses des collectivités locales. Il est réglé par la loi du 10 septembre 1936. Suivant cette loi, le produit des taxes, des

impôts et des droits divers que l'Etat abandonne à titre de subvention aux collectivités locales provient :

1° de la taxe sur les locaux de commerce situés dans le territoire de la personne décentralisée ; le produit de cette taxe appartient intégralement à la personne décentralisée ;

2° des droits de licence relatifs à l'abat des animaux ;

3° des droits divers et des amendes résultant des services municipaux ;

4° la moitié du produit de la taxe sur les automobiles et sur les autres véhicules perçue dans la province et répartie entre les différentes personnes décentralisées par l'Assemblée provinciale.

Le produit des taxes et des droits du 2° et du 4° groupe est attribué à chacune des personnes décentralisées par décret ; avant la publication dudit décret, celle-ci n'a pas droit à ces recettes. Cette attribution est prononcée d'office par le gouvernement ; la collectivité locale ne dispose d'aucune initiative à cet égard.

Le produit résultant des biens municipaux consiste surtout dans le produit du domaine, comme les concessions d'occupation du domaine public et les intérêts des capitaux de la personne décentralisée.

Le produit des régies municipales est celui qui représente le prix des services industriels et commerciaux exploités par la personne décentralisée (distribution d'eau et d'énergie électrique, marchés, halles, abattoirs, etc.).

Les emprunts ne peuvent être contractés par la personne décentralisée qu'avec l'autorisation du Ministère de l'Intérieur. Celui-ci ne l'autorise, en pratique, à recourir à cette méthode que pour effectuer des opérations importantes, comme l'exploitation des entreprises de distribution d'eau et d'énergie électrique.

Les emprunts municipaux sont dans la plupart des cas contractés auprès de l'Etat. Ils sont parfois alloués à la collectivité locale par certains établissements publics, notamment la Croix Rouge de Thaïlande, ou par d'autres personnes décentralisées qui disposent de capitaux importants. Dans ces deux derniers cas, la collectivité locale doit se faire garantir par le Ministère de l'Intérieur l'engagement qu'elle prend d'assurer le remboursement de ses emprunts.

Les subventions sont accordées par l'Etat proportionnellement au chiffre de la population municipale qui représente les charges présumées de la collectivité locale. Les subventions ont toujours une affectation spéciale. Elles sont destinées généralement au paiement des dépenses résultant des services de la santé publique (assistance médicale gratuite, hôpitaux, hospices, maternités, etc.), des services des travaux publics (construction et entretien des voies urbaines, des chemins vicinaux, des canaux, des égouts, etc.), et des services de l'enseignement primaire (traitements des instituteurs, constructions scolaires, etc.).

Les subventions accordées aux personnes décentralisées sont prévues dans le budget de l'Etat.

Les libéralités sont composées de dons et legs faits à la personne décentralisée par des particuliers. Elles sont généralement affectées aux œuvres d'assistance ou aux autres œuvres suivant la volonté de l'auteur de la libéralité.

Le Conseil exécutif décide sur l'acceptation des libéralités faites à la personne décentralisée. Il n'y a pas de règles spéciales à ce propos. Mais il est évident que le Conseil exécutif municipal n'a pas le droit d'accepter un don ou un legs grevé d'une charge qui est incompatible avec les fonctions de la personne décentralisée. L'autorité de tutelle

a le pouvoir d'annuler les décisions du Conseil exécutif concernant l'acceptation des libéralités.

b) *Les dépenses.*

L'article 48 de la loi municipale du 29 mars 1939 a distingué quatre groupes de dépenses de la personne décentralisée :

1° Traitements des agents salariés municipaux ;

2° Frais généraux d'administration qui comprennent les frais de bureau, d'impression, de registres, les indemnités aux membres du Conseil exécutif, des commissions, les frais de l'Assemblée et les frais d'entretien des établissements municipaux (halles, marchés, abattoir, etc.) ;

3° Dépenses extraordinaires pour les constructions diverses et les placements de capitaux ;

Ce sont des dépenses accidentelles et temporaires comme les dépenses entraînées par la construction de l'hôtel de l'administration municipale et les dépenses relatives à la création des entreprises commerciales ou industrielles ;

4° Dépenses diverses autorisées par la loi, comme le paiement des annuités des emprunts.

SECTION VIII

Les syndicats des personnes décentralisées

Nous avons déjà étudié dans la section 6 la gestion des services publics par une seule personne décentralisée, mais il arrive parfois, surtout dans le cas des petites communes, qu'une seule collectivité locale n'est pas capable d'assurer certains services qui nécessitent des dépenses fort élevées, comme par exemple l'électrification des communes et leur approvisionnement en eau potable, la création d'un hôpital ou d'un asile d'aliénés. Pour pallier à cet inconvénient, la

loi municipale du 29 mars 1939 a prévu l'organisation des syndicats des personnes décentralisées.

La création d'un syndicat des personnes décentralisées suivant la nouvelle loi municipale peut être faite par décret. Nous avons vu que, suivant la loi du 31 mars 1934, le syndicat des personnes décentralisées doit être créé par une loi.

Le syndicat peut être constitué sur la demande des personnes décentralisées ou sur l'initiative du Ministère de l'Intérieur. Il est un établissement public investi de la personnalité juridique distincte des personnes décentralisées qui le composent.

L'administration du syndicat est confiée à un comité composé de délégués des collectivités locales intéressées.

Ses ressources proviennent des subventions accordées par l'Etat, des emprunts contractés auprès de l'Etat ou d'autres personnes administratives, dans les mêmes conditions que les emprunts faits par les personnes décentralisées, et de la contribution financière des collectivités locales associées.

Les services entrepris par le syndicat des personnes décentralisées doivent être de même nature que ceux qui rentrent dans les attributions des personnes décentralisées.

Les règles concernant le fonctionnement, les attributions et la dissolution du syndicat des personnes décentralisées ne sont pas prévues par la loi municipale, mais elles seront établies par le décret en vertu duquel le syndicat est créé.

SECTION IX

La tutelle administrative (1)

Les règles relatives à la tutelle administrative des personnes décentralisées prévues par la nouvelle loi municipale du

(1) Cf. R. MASPÉTIOL et P. LAROQUE, *La Tutelle administrative* ; WALINE, *op. cit.*, pp. 296 et s.

29 mars 1939 sont exactement les mêmes que celles qui ont été établies par la loi du 31 mars 1934, sauf une seule innovation, qui est la création d'une commission pour la surveillance des personnes décentralisées auprès du Ministère de l'Intérieur, et que nous étudierons à la fin de cette section.

Le contrôle administratif exercé sur les personnes décentralisées par le pouvoir central est très étendu et très sévère. Cette attitude de la législation thaï est cependant justifiée quand on tient compte que l'organisation municipale est encore dans ses débuts. Il ne serait pas possible de donner aux collectivités locales toute leur liberté d'action. Dans tous les pays, même dans celui où la décentralisation administrative est très poussée, la tutelle administrative est toujours une chose indispensable. Il est en effet nécessaire de maintenir, par la tutelle administrative, un lien entre toutes les administrations, pour assurer l'unité de direction de toutes les personnes administratives qui collaborent à des missions d'intérêt général. La tutelle administrative est liée à la décentralisation et en apparaît comme le contrepoids ou le frein, comme il est dit avec raison par MM. Maspétiol et Laroque que « dans un Etat unitaire, la décentralisation ne va pas sans tutelle, ni la tutelle sans décentralisation » (1).

La nouvelle loi municipale du 29 mars 1939 attribue à l'Etat un pouvoir de contrôle très étroit sur les personnes décentralisées. L'action de l'autorité de tutelle se manifeste à la fois sur les décisions des personnes décentralisées et sur leur exécution. Elle s'exerce simultanément sur leur personnel et sur leurs actes.

(1) Cf. MASPÉTIOL et LAROQUE, *op. cit.*, p. 9.

§ 1. — *L'action sur le personnel*

Dans ce domaine, l'autorité de tutelle sur les personnes décentralisées est poussée très loin, elle s'exerce tantôt sur le choix du personnel, tantôt en ce qui concerne la discipline.

a) *Le choix du personnel.*

Nous pouvons en juger par les dispositions transitoires de la loi municipale du 29 mars 1939.

« Article 69. — Lorsqu'une agglomération quelconque a été érigée par décret en personne décentralisée, le Ministère de l'Intérieur est chargé de nommer des personnes ayant des qualités et des connaissances déterminées par le règlement ministériel comme membres de l'Assemblée municipale à titre de promoteurs.

« Après une période de deux ans, à dater de la première réunion de l'Assemblée municipale, celle-ci sera constituée exclusivement par des membres élus au suffrage universel. »

Ainsi, dans la période transitoire, les membres de l'Assemblée municipale ne sont pas élus, mais nommés par le pouvoir central. On serait même tenté de penser que cette nomination exclut l'idée même de décentralisation, bien qu'elle n'ait d'autre but que d'initier le peuple aux affaires locales.

Même en dehors de la période transitoire, l'autorité de tutelle continue à s'exercer sur le personnel de l'administration municipale. Nous avons étudié dans la section 5 de ce chapitre que le recrutement et la nomination des agents municipaux ne peuvent être faits qu'avec l'approbation de la Commission du service municipal, organe du pouvoir central.

b) *La discipline.*

Le pouvoir central exerce sur les personnes décentralisées un pouvoir disciplinaire très étendu afin d'éviter que soient maintenus à la tête des collectivités locales des administrateurs notoirement incapables ou indignes.

Ce pouvoir disciplinaire s'exerce à la fois sur l'Assemblée municipale et sur le Conseil exécutif.

1) Sur l'Assemblée municipale, ce pouvoir se manifeste, soit par la dissolution de l'Assemblée, soit par la révocation de ses membres, soit par le retrait du statut de la personne décentralisée.

Le commissaire de la province, agent du pouvoir central, a le pouvoir de dissoudre l'Assemblée municipale toutes les fois qu'il le juge nécessaire pour maintenir l'ordre et la discipline, ou dans l'intérêt de la collectivité locale. Mais l'arrêté de dissolution doit être motivé et doit prescrire que les nouvelles élections auront lieu dans une période de quatre-vingt-dix jours.

En fait, bien que le commissaire de la province ait le droit qui lui est attribué par la loi de dissoudre l'Assemblée municipale, il ne prend cette mesure qu'avec l'autorisation du Ministre de l'Intérieur.

En dehors de la dissolution qui est une révocation collective des membres de l'Assemblée, les membres peuvent être révoqués individuellement par le Ministre de l'Intérieur, quand celui-ci estime que leur conduite est contraire à l'ordre public ou susceptible d'être préjudiciable à l'intérêt de la collectivité locale.

La plus sévère des mesures disciplinaires que puisse exercer l'autorité de tutelle sur les personnes décentralisées est le retrait du statut de personne décentralisée de la collecti-

tivité locale suivant l'article 57 de la loi du 29 mars 1939, qui est ainsi conçu :

« Si le commissaire de la province estime que la personne décentralisée néglige de remplir ses fonctions qui sont prescrites par les lois, ou accomplit des actes qui sont contraires à l'ordre public, le commissaire de la province a le devoir d'informer immédiatement le Ministre de l'Intérieur, pour que celui-ci sollicite le Roi de prendre un décret retirant le statut de la personne décentralisée. Dans ce cas, l'Assemblée municipale et le Conseil exécutif intéressés doivent être entendus au préalable.

« Au cas où il y a retrait de statut, le commissaire de la province doit nommer des fonctionnaires pour assurer la gestion des services municipaux. Ces derniers auront les mêmes attributions que l'Assemblée municipale et le Conseil exécutif municipal. »

2) Sur le Conseil exécutif municipal, l'autorité de tutelle exerce le pouvoir disciplinaire par la révocation prononcée contre le Conseil exécutif sur la demande des deux tiers des membres de l'Assemblée ou sur le rapport du commissaire de la province, pour des raisons de négligence ou d'excès de pouvoir.

Dans ce cas, en attendant la nomination du nouveau Conseil, le commissaire de la province a le pouvoir de nommer des fonctionnaires de l'Etat pour assumer les fonctions du Conseil exécutif révoqué. Le fonctionnaire qui est nommé président du Conseil exécutif assume également la présidence de l'Assemblée.

§ 2. — *Le contrôle des actes*

L'autorité de tutelle exerce son contrôle sur tous les actes réglementaires de la personne décentralisée. Tous les

arrêtés municipaux doivent être approuvés formellement par le commissaire de la province (1). Il n'y a pas d'approbation tacite résultant de l'expiration d'un délai, variable selon le cas, sans que l'autorité de tutelle ait manifesté sa désapprobation comme dans la législation française (décret-loi du 5 novembre 1926).

Le projet de l'arrêté municipal peut être rejeté par le Ministre de l'Intérieur au moyen d'un avis motivé porté à la connaissance de l'Assemblée municipale. La décision du Ministre de l'Intérieur concernant le rejet du projet de l'arrêté municipal est définitive.

Le contrôle des actes est encore plus étroit en ce qui concerne le budget municipal. Le pouvoir central peut modifier le projet du budget voté par l'Assemblée municipale comme bon lui semble, avant de donner son autorisation.

Cependant les délibérations de l'Assemblée municipale qui ne se traduisent pas en arrêtés municipaux, comme des vœux, émis sur tous les objets d'intérêt local, ne sont pas soumises à l'approbation de l'autorité de tutelle.

L'agent compétent pour exercer le contrôle sur les activités des personnes décentralisées est le commissaire de la province. Celui-ci est chargé de veiller à ce que les personnes décentralisées remplissent leurs fonctions conformément aux lois et règlements. Il peut leur donner des conseils et faire des inspections. Il a le droit d'exiger d'elle des rapports, des documents et des statistiques concernant les services municipaux.

Le chef du district est chargé d'assister le commissaire de la province dans le contrôle des communes qui se trou-

(1) Voir *supra*, Section 3, § 3.

vent dans son ressort, et possède les mêmes pouvoirs que le commissaire de la province sur les communes.

§ 3. — *La commission pour la surveillance
des personnes décentralisées*

Pour mieux exercer la tutelle administrative sur les personnes décentralisées, la loi du 29 mars 1939 a consacré une innovation importante en instituant une commission pour la surveillance des personnes décentralisées.

Cette commission est présidée par le Ministre de l'Intérieur et composé d'un délégué du Ministère de l'Intérieur, d'un délégué du Ministère des Finances, d'un délégué du Ministère de l'Education et de cinq autres membres au maximum choisis parmi les personnalités qualifiées.

Cette commission est chargée de la surveillance générale des personnes décentralisées sur tout le territoire du pays.

La composition de cette commission est significative, tous les ministères intéressés dans la gestion des services municipaux y sont représentés. Cette commission n'est pas seulement un organe de contrôle, elle est aussi un organe de coordination interministériel qui est appelé à jouer un rôle important dans l'administration locale de la Thaïlande.

TITRE IV

L'ORGANISATION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

Pour compléter l'étude de l'organisation administrative, il nous reste maintenant à exposer l'organisation des établissements publics.

La notion d'établissement public en droit thaï est différente de celle du droit français. Le mot « établissement public » sert pour désigner tous les services publics personnalisés, y compris les personnes administratives territoriales comme les communes, les villes et les cités. Le Code civil et commercial thaï dispose que « les établissements publics sont : les départements ministériels, les administrations décentralisées et les autres administrations publiques ».

D'après ce texte, on peut classer les établissements publics en deux groupes : 1° les établissements publics à compétence universelle, et 2° les établissements publics à compétence spéciale.

1° Les établissements publics à compétence universelle sont les départements ministériels et les administrations

décentralisées (communes, villes, cités) qui assurent des services généraux destinés à pourvoir à l'ensemble des besoins de la collectivité nationale ou d'une circonscription déterminée. Le caractère de leurs services est l'universalité.

Il est cependant un point qu'il convient de faire ressortir, c'est la nature spéciale des départements ministériels, qui sont considérés par notre législation comme des établissements publics. Au lieu d'admettre en l'Etat une seule personne juridique d'intérêt national, la législation thaï admet l'existence d'autant de personnalités diverses qu'il y a de services distincts. Mais les établissements publics que constituent les départements ministériels ont un caractère tout à fait spécial, ils n'ont pas de budget distinct de celui de l'Etat : toutes leurs dépenses et toutes leurs recettes sont comprises dans le budget de l'Etat. Le caractère d'établissement public leur attribue la personnalité juridique. Ils ont le droit de conclure des contrats et d'ester en justice en leur propre nom. En cas de contestations, les particuliers intentent l'action en justice non contre l'Etat, mais contre les départements ministériels intéressés.

Les administrations décentralisées, c'est-à-dire les communes, les villes et les cités, sont des personnes administratives territoriales. Elles sont aussi considérées par la législation thaï comme des établissements publics, parce que ce sont des services publics personnalisés. Nous avons déjà étudié leur organisation dans les titres précédents, il n'est donc pas nécessaire de revenir sur ce sujet.

2° Les établissements à compétence spéciale sont des établissements publics proprement dits. Ils sont chargés de gérer des services publics déterminés et se distinguent des établissements publics à compétence universelle par la spécialisation de leur service. Ils sont doués de la person-

nalité juridique. Ce sont les universités, les syndicats des personnes décentralisées, etc. C'est en effet cette catégorie d'établissements publics qui fera l'objet de notre exposé dans ce présent titre.

Les établissements publics à compétence spéciale, que nous appellerons dans la suite les établissements publics tout court, sont créés en vertu d'une loi ou d'un décret. Les règles d'organisation des établissements sont loin d'être uniformes ; chaque établissement public a son organisation propre, établie par l'acte qui l'a créé. Cet acte doit mentionner expressément qu'il s'agit d'un établissement public. Nous pouvons citer, à titre d'exemple, l'article 67 de la loi municipale du 29 mars 1939, relatif au syndicat des personnes décentralisées, qui est ainsi conçu : « Si la gestion d'un service quelconque dépasse la capacité d'une seule personne décentralisée, un organe spécial sera créé pour assurer ce service. Cet organe sera un *établissement public* et sera appelé syndicat des personnes décentralisées... ».

Pour savoir si un service est ou non un établissement public, il faut s'attacher à la volonté du législateur en se reportant au texte de l'acte qui l'a créé. La loi ou le décret déclare toujours expressément que tel ou tel service public est un établissement public.

L'établissement public proprement dit a un double caractère : 1° il y a un service public personnalisé, et 2° il y a un patrimoine propre affecté aux dépenses de ce service. Cette affectation a un caractère général et permanent. Il se manifeste nécessairement sous la forme de pouvoirs généraux accordés à certains agents publics : soit le pouvoir de lever certains impôts ou certaines taxes sur les individus ; soit le pouvoir de recevoir des libéralités pour le fonctionnement du service, etc. Ces ressources sont

affectées spécialement et exclusivement aux dépenses provoquées par le service personnalisé (1).

L'organisation d'un établissement public est établie par l'acte qui l'a créé. Cette règle n'est pas uniforme pour tous les établissements publics, parce que les services assurés par ceux-ci sont très différents les uns des autres. Le syndicat des personnes décentralisées ne peut être organisé comme une université. Certains établissements publics sont administrés par un comité qui est à la fois organe de délibération et organe d'action, comme les syndicats des personnes décentralisées. Pour les autres, l'organe de délibération est séparé de l'organe d'action, telles sont les universités qui ont chacune un conseil de l'université, organe délibérant, et un recteur, organe exécutif.

En Thaïlande, les établissements publics proprement dits ne sont pas nombreux. La pratique de la spécialisation des services n'est pas beaucoup développée. Les établissements publics les plus importants sont surtout les universités.

La raison d'être de ces établissements publics est de donner aux services une gestion plus indépendante en la confiant aux intéressés ou aux techniciens. Mais ils sont soumis à une tutelle administrative très étroite. Ils sont notamment astreints à la vérification des comptes par les agents de l'Etat ; parfois l'Etat se fait représenter au sein de leur conseil par ses fonctionnaires qui en sont membres de droit. C'est, par exemple, le cas du conseil de l'université où le Ministre de l'Education est président de droit.

Les établissements publics qui existent à l'heure actuelle sont, comme nous l'avons dit, les établissements publics d'enseignement. Ils sont tous rattachés à l'Etat. Les éta-

(1) Cf. JÈZE, *op. cit.*, pp. 252 et s.

blissements publics municipaux à vocation spéciale sont les syndicats des personnes décentralisées. Les bureaux de bienfaisance, d'assistance médicale, hôpitaux ou hospices municipaux ne sont pas des établissements publics. Ces bureaux n'ont pas de personnalité juridique distincte des personnes décentralisées dont ils font partie.

La distinction entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique, c'est-à-dire les associations ou fondations qui poursuivent un but analogue à celui de l'administration, ne présente aucune importance en Thaïlande, puisqu'il n'y a pas, en droit thaï, de reconnaissance d'utilité publique pour les institutions privées. Celles-ci sont toutes considérées comme des associations ou des fondations ordinaires. Il n'existe d'ailleurs qu'une seule sorte d'association dont les règles d'organisation sont prévues par le Code civil et commercial (art. 1274-1297).

Toute association ne peut être fondée qu'après avoir obtenu au préalable l'autorisation du Ministère de l'Intérieur. Elle doit en outre être enregistrée. A la différence de la législation thaï, la législation française (la loi du 1^{er} juillet 1901) distingue trois catégories d'associations :

1° Les associations non déclarées qui n'ont pas la personnalité juridique, ni de patrimoine propre, et qui ne peuvent ester en justice ;

2° Les associations déclarées qui ont la personnalité juridique, mais leur capacité est limitée en plusieurs points ;

3° Les associations reconnues d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat, qui obtiennent une capacité plus étendue que les associations déclarées (1).

En France, il n'est pas toujours facile de faire la distinc-

(1) Cf. ROLLAND, *op. cit.*, pp. 214 et s.

tion entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique, parce que le but poursuivi dans les deux cas est un but d'utilité publique. En dehors de cela, du fait que les établissements d'utilité publique pourvoient à des intérêts généraux, les lois et règlements organisent un régime de contrôle administratif qui rapproche beaucoup les établissements d'utilité publique des établissements publics, ces lois semblent manifester la volonté du législateur d'organiser un établissement public. La difficulté est d'autant plus grande que le législateur n'a pas besoin de se prononcer explicitement, comme c'est le cas en Thaïlande, quand il crée un établissement public. Lorsque la loi remonte à une époque où la distinction de ces deux sortes d'établissements n'était pas encore faite (celle-ci est en effet relativement récente, ayant été imaginée par la Cour de Cassation vers le milieu du xix^e siècle), les expressions employées dans les lois ne sont pas décisives (1).

En Thaïlande, la question est beaucoup plus simple à résoudre. Puisqu'il n'y a pas de reconnaissance d'utilité publique, il n'est donc pas difficile de distinguer les établissements publics, personnes administratives, des simples associations, personnes privées, qui sont toutes sur le pied d'égalité.

(1) Cf. WALINE, *op. cit.*, p. 286.

CONCLUSION

Après avoir ainsi décrit l'organisation administrative de la Thaïlande dans son ensemble, nous pouvons conclure que les institutions publiques de la Thaïlande sont actuellement en pleine évolution. Les conceptions centralisatrices s'affrontent journellement avec les conceptions libérales dans le mécanisme administratif. Et, dans bien des cas, les premières l'emportent sur les secondes, tellement elles sont enracinées dans nos institutions. Cette situation offre certains avantages, surtout pour un pays à régime parlementaire comme la Thaïlande, étant donné que la centralisation est le pilier même de la démocratie. Il ne faut pas laisser trop de libertés locales aux électeurs afin de ne pas compromettre l'unité nationale. Cependant il ne faut pas non plus exagérer. La centralisation absolue aussi bien que la décentralisation à outrance ne sont pas choses désirables. L'Etat ne peut pas assurer par lui-même tous les services publics d'une façon convenable. Il doit se décharger de certains services qui pourront être mieux assurés par les autres personnes administratives, tels les services d'intérêt local, afin de pouvoir se consacrer utilement aux tâches qui intéressent la collectivité nationale toute entière. Sur ce point, nous ne pouvons que rendre hommage au législateur thaï pour ses efforts décentralisateurs qu'il a déployés

dans ces dernières années. Mais, malgré cela, le régime administratif thaï nous paraît encore trop centralisé, en ce sens que la décentralisation ne se développe que d'une manière très lente, et cela pour des raisons purement financières que nous avons déjà signalées. Il y a encore à l'heure présente un grand nombre d'affaires qui doivent remonter jusqu'aux ministères pour recevoir une solution. Il serait bien souhaitable, à notre avis, d'atténuer la rigueur de la centralisation par la déconcentration, en attribuant aux agents de l'Etat dans les provinces un pouvoir de décision plus étendu, surtout pour les affaires qui ne dépassent pas l'intérêt local. Ces agents connaissent d'expérience personnelle les affaires qu'ils traitent et sont plus qualifiés que les bureaux anonymes des ministères dont le dossier est souvent l'unique source de leur information. La déconcentration permettra non seulement de décongestionner les départements ministériels, mais elle permettra encore de placer la responsabilité là où réside en fait la vie administrative. Elle fera sentir à la population provinciale qu'elle est administrée sur place par des agents qui sont constamment en contact avec elle et qui déploient toute leur activité pour l'intérêt de la localité. On créera ainsi dans chaque province une vie administrative plus intense pour le plus grand bien de l'Etat et de la région, en attendant que la décentralisation soit réalisée d'une manière plus complète. On évitera aussi une trop grande différence de traitements entre les localités décentralisées et les localités non décentralisées, celles-ci étant d'ailleurs les plus nombreuses. Il faudra donner à la province une vie plus active, la doter de la personnalité juridique et d'une liberté d'action plus étendue, afin qu'elle puisse exploiter certaines entreprises d'intérêt provincial comme les entreprises de distri-

bution d'eau et d'électricité et toutes les autres entreprises nécessaires au développement de l'hygiène publique.

En plus de ces questions qui intéressent directement l'organisation administrative de la Thaïlande, il en est une que nous ne saurions passer sous silence : c'est le problème de la municipalisation des entreprises industrielles et commerciales. La situation économique de la Thaïlande se prête admirablement au développement des services municipaux à caractère industriel et commercial, car ces entreprises sont actuellement entre les mains des étrangers ; la défaillance de l'initiative privée nationale a placé le pays dans une situation très embarrassante et l'oblige à subir dans le domaine économique l'influence trop envahissante des étrangers. Cette situation ne saurait durer sans porter atteinte à l'intérêt général de la nation thaï. Certes l'extension des services municipaux à caractère industriel et commercial présente certains dangers : d'abord elle entraîne inévitablement l'augmentation de la dette et celle des impôts, parce qu'elle nécessite de gros capitaux ; ensuite l'inaptitude des agents municipaux constitue un danger qui est assez redoutable. Mais ces dangers peuvent être évités dans une certaine mesure en empêchant que les charges des entreprises industrielles et commerciales ne deviennent trop lourdes pour les collectivités locales, et en formant, par le développement de l'enseignement technique, des agents qualifiés pour l'exploitation de ces entreprises. Mais, de toute façon, même si l'on ne parvenait pas à éviter complètement ces dangers, ils seraient, à notre avis, beaucoup moins dangereux que ne l'est l'extension de plus en plus grande des entreprises étrangères. Nous sommes persuadé que l'extension du municipalisme sera vraiment une arme très utile pour sauvegarder notre indé-

pendance économique. Il vaut mieux que l'Etat et les collectivités locales exploitent eux-mêmes les entreprises industrielles et commerciales que de les laisser entièrement aux mains des initiatives étrangères.

Vu, le *Président de la thèse* :

ACHILLE MESTRE,

Vu, le *Doyen* :

GEORGES RIPERT.

Vu et permis d'imprimer,

le *Recteur de l'Académie de Paris* :

G. ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

(Ouvrages thaï)

1. MANUDHARM (L.-P.). — *Cours de Droit Administratif* (publié dans la Revue « Nitisasna », Année 1932).
2. PRINCE DAMRONG. — *Conférence sur le Gouvernement de la Thaïlande dans l'ancien temps.*
3. *Recueil des Codes et lois usuelles de la Thaïlande* (Librairie Nitisasna)
4. *Revue de l'Administration du Ministère de l'Intérieur.* Années 1932 et 1937.

(Ouvrages français)

5. ALLIX (E.). — *Traité de Science des Finances et de Législation financière française*, 6^e éd., 1931.
6. ARKSORLUKSNA (L.-P.). — *La Constitution siamoise de 1932*. Thèse, Paris, 1933.
7. BARTHÉLEMY (J.) et DUEZ (P.). — *Traité de Droit Constitutionnel*, 2^e éd., 1933.
8. BERTHÉLEMY (H.). — *Traité élémentaire de Droit Administratif*, 7^e éd., 1933.
9. BONNARD (R.). — *Le Contrôle juridictionnel de l'Administration.*

10. BOVERAT (R.). — *Le Socialisme municipal en Angleterre*. Thèse, Paris, 1907.
11. DE LA LOUBÈRE (S.). — *Du Royaume de Siam*, T. I.
12. DELAPORTE (J.). — *Le Budget départemental*.
13. DE SAINT-MARTIN (V.). — *Nouveau Dictionnaire de Géographie universelle*, T. V.
14. ESMEIN (A.). — *Cours élémentaire d'Histoire du Droit français*, 15^e éd., 1925.
15. FÉLIX (M.). — *L'activité économique de la Commune*, T. I et II.
16. FLEINER (F.). — *Les Principes généraux du Droit Administratif allemand*. Traduction française de Ch. EISENMANN.
17. GOODNOW (F.-J.). — *Les Principes du Droit Administratif des Etats-Unis*. Traduction française de A. et G. JÈZE.
18. HAURIOU (M.). — *Précis élémentaire de Droit Administratif*, 4^e éd., 1938.
19. JAMES (E.). — *Les formes d'entreprises*.
20. JÈZE (G.). — *Les Principes généraux de Droit Administratif*, T. I., 3^e éd., 1925.
21. LAINVILLE (R.). — *Qu'est-ce que le Budget communal ?*
22. LOWELL (A.-L.). — *Le Gouvernement de l'Angleterre*, T. I et II. Traduction française de A. Nerincx.
23. MASPÉTIOL (R.). — *L'Organisation municipale*.
24. MASPÉTIOL (R.) et LAROQUE (P.). — *La Tutelle administrative*.
25. MESTRE (A.). — *Cours de Droit Administratif professé à la Faculté de Droit de Paris (1938-39). Répétitions écrites*.

26. MICHOUX (L.) et TROTABAS (L.). — *La Théorie de la personnalité morale*, T. I et II, 3^e éd., 1932.
 27. MONTESQUIEU. — *L'Esprit des Lois*.
 28. OLIVIER MARTIN (Fr.). — *Précis d'Histoire du Droit français*, 3^e éd., 1938.
 29. PANYARACHOUNE (R.). — *La Décentralisation au Siam*. Thèse, Lille, 1938.
 30. ROLLAND (L.). — *Précis de Droit Administratif*, 7^e éd., 1938.
 31. VAUTHIER (M.). — *Précis de Droit Administratif de la Belgique*.
 32. WALINE (M.). — *Manuel élémentaire de Droit Administratif*, 2^e éd., 1939.
 33. *Revue « SCIENCE ET INDUSTRIE »*, n^o hors-série, 1937.
Service de la Direction générale des Travaux de Paris.
-

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	5
--------------------	---

TITRE PREMIER

L'Organisation administrative de l'Etat

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE DE L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ETAT

SECTION I. — <i>Première période : Des origines à 1875</i>	33
SECTION II. — <i>Deuxième période : de 1875 à 1933</i> ..	39
§ 1. — Les grandes réformes administratives de 1875-1892	39
§ 2. — Les divers changements après les grandes réformes de 1875-1892	41

CHAPITRE II

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DE L'ETAT

A L'EPOQUE ACTUELLE

SECTION I. — <i>Le Roi</i>	44
SECTION II. — <i>Les Ministères et les Ministres</i>	45
§ 1. — Les Ministères	45
§ 2. — Les Ministres	52
a) Les attributions du Ministre	53
b) Les auxiliaires du Ministre	54

SECTION III. — <i>Les fonctionnaires</i>	59
§ 1. — La Commission du Service civil	60
§ 2. — Les diverses catégories de fonctionnaires	62
§ 3. — L'entrée dans la fonction publique	63
§ 4. — La situation juridique des fonctionnaires	65
§ 5. — Les droits des fonctionnaires	66
§ 6. — Les obligations des fonctionnaires	69
§ 7. — La sortie de la fonction publique	72

TITRE DEUXIEME

L'Organisation provinciale

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE DE L'ORGANISATION PROVINCIALE

SECTION I. — <i>Des origines à la Réforme de l'administration provinciale de 1894</i>	75
§ 1. — Les Provinces intérieures	75
§ 2. — Les Provinces extérieures	77
§ 3. — Les Etats et Provinces vassaux	79
SECTION II. — <i>De la Réforme de 1894 à 1933</i>	80
§ 1. — L'Organisation du Département	81
§ 2. — L'Organisation de la Province	82
§ 3. — L'Organisation du District	84
§ 4. — L'Organisation de la Commune	85
§ 5. — L'Organisation du Village	85
§ 6. — Le régime spécial de la Capitale	86

CHAPITRE II

L'ORGANISATION PROVINCIALE A L'ÉPOQUE ACTUELLE

SECTION I. — <i>L'Organisation de la Province</i>	89
§ 1. — La Commission provinciale	90
a) La composition de la Commission provinciale	90

b) Le fonctionnement de la Commission provinciale	91
c) Les attributions de la Commission provinciale	93
2. — L'Assemblée provinciale	93
a) La composition de l'Assemblée	93
b) Le fonctionnement de l'Assemblée	96
c) Les attributions de l'Assemblée	98
d) La Commission permanente de l'Assemblée	102
SECTION II. — <i>L'Organisation du District</i>	102
§ 1. — La création du District	103
§ 2. — La Commission du District	103
a) Son organisation	103
b) Ses attributions	105
SECTION III. — <i>L'Organisation de la Commune non décentralisée</i>	106
§ 1. — La création de la Commune non décentralisée	106
§ 2. — Les agents de la Commune non décentralisée	107
a) Le Chef de la Commune non décentralisée	107
b) Le Médecin de la Commune non décentralisée	109
SECTION IV. — <i>L'Organisation du Village</i>	110
§ 1. — La création du Village	110
§ 2. — Le Doyen du Village	111

TITRE TROISIÈME

L'Organisation municipale

CHAPITRE PREMIER

L'HISTOIRE DE L'ORGANISATION MUNICIPALE

SECTION I. — <i>Le Conseil sanitaire</i>	113
§ 1. — La création du Conseil sanitaire	114

§ 2. — La composition du Conseil sanitaire	115
§ 3. — Les attributions du Conseil sanitaire	116
SECTION II. — <i>L'Organisation municipale d'après la</i>	
<i>loi du 31 mars 1934</i>	117
§ 1. — Les règles d'organisation	118
§ 2. — La Commune	119
a) L'Assemblée de la Commune	119
b) Le Conseil exécutif de la Commune	121
c) Les attributions de la Commune	122
§ 3. — La Ville	123
a) L'Assemblée de la Ville	123
b) Le Conseil exécutif de la Ville	124
c) Les attributions de la Ville	125
§ 4. — La Cité	125
a) L'Assemblée de la Cité	126
b) Le Conseil exécutif de la Cité	127
c) Les attributions de la Cité	127
§ 5. — Les finances locales	127
§ 6. — Le syndicat des personnes décentralisées	128
§ 7. — La tutelle administrative	129

CHAPITRE II

L'ORGANISATION MUNICIPALE A L'ÉPOQUE ACTUELLE

SECTION I. — <i>Notions générales sur la nouvelle loi</i>	
<i>municipale du 29 mars 1939</i>	131
SECTION II. — <i>Les règles générales d'organisation</i> ..	133
§ 1. — Les trois catégories de personnes décentralisées	133
a) La Commune	133
b) La Ville	134
c) La Cité	135
§ 2. — Les organes des personnes décentralisées	136
SECTION III. — <i>L'Assemblée municipale</i>	136
§ 1. — L'organisation de l'Assemblée municipale	136

§ 2. — Le fonctionnement de l'Assemblée municipale	140
§ 3. — Les attributions de l'Assemblée municipale	144
SECTION IV. — <i>Le Conseil exécutif municipal</i>	147
§ 1. — L'organisation du Conseil exécutif municipal	147
§ 2. — Les attributions du Conseil exécutif municipal	150
SECTION V. — <i>Les agents salariés municipaux</i>	153
§ 1. — La Commission du Service municipal ..	153
§ 2. — Les différentes catégories d'agents salariés municipaux	154
SECTION VI. — <i>La création et l'organisation des services municipaux</i>	156
§ 1. — Les services obligatoires	156
§ 2. — Les services facultatifs	157
§ 3. — L'organisation des services municipaux ..	159
SECTION VII. — <i>Les finances municipales</i>	164
§ 1. — <i>Le budget municipal</i>	164
a) La préparation du budget	164
b) Le vote et l'approbation du budget	166
c) L'exécution du budget	167
d) Le contrôle des comptes de la personne décentralisée	168
§ 2. — Les Recettes et les Dépenses municipales ..	168
a) Les Recettes	169
b) Les Dépenses	172
SECTION VIII. — <i>Les Syndicats des personnes décentralisées</i>	172
SECTION IX. — <i>La tutelle administrative</i>	173
§ 1. — L'action sur le personnel	175

a) Le choix du personnel	175
b) La discipline	176
§ 2. — Le contrôle des actes	177
§ 3. — La Commission pour la surveillance des personnes décentralisées	179

TITRE QUATRIÈME

L'Organisation des Etablissements publics

<i>Les règles générales concernant l'organisation des Etablissements publics</i>	181
CONCLUSION	187

